د. رقية المصدق

أستاذة بكلية الحقوق - فاس

القانون الدستوري والمؤسسات السياسية

الجزء الأول

توصيل المعرفة

دار توبقال للنشر

للمؤلفة

القانون الدستوري والمؤسسات السياسية
الجزء الأول، دار توبقال، 1986.
الجزء الثاني، دار توبقال، 1988.
القانون الدستوري، إرشادات منهجية.
دار توبقال، 1986.

د.رقية المصدق
أستاذة بكلية الحقوق ـ فاس

القانون الدستوري والمؤسسات السياسية

دار توبقال للنشر
عمارة معهد التسيير التطبيقي، ساحة محطة القطار
بلفدير. الدار البيضاء 05 ـ المغرب
الهاتف : 24.06.05/42

تَمّ نشرُ هَذَا الكِتاب ضِمْن سِلسِلة

توصيل المعرفة

الطبعة الأولى 1986
الطبعة الثانية، 1990

رقم الإيداع القانوني 1990/330

إشكالية القانون الدستوري

تختلف التعريفات وتتعارض بصدد القانون الدستوري. وما هذا الاختلاف إلا تعبيرٌ عن الصعوبات المنهجية والإشكالية التي تحيط بدراسة هذا الميدان. فمن تعريف القانون الدستوري من زاوية قانونية صرفة : دراسة النظام السياسي من خلال الدستور المكتوب الذي يعتبر القانون الأسمى في الدولة، إلى تعريفه انطلاقاً من صلته الوثيقة بالعلم السياسي : فالأمر حينئذ يتعلق بالقانون الدستوري والمؤسسات السياسية، وعلى هذا الأساس، فهو الإحاطة القانونية بالظواهر السياسية. إلا أن محاولة كهاته لنزع الصفة التجريدية والمثالية عن الدراسات الدستورية، وملء الفراغ والهوة التي تفصلها عن الواقع تظل مهزوزة وواهية. ويبقى التعارض بين الاتجاهين ـ هذا التعارض الذي يمتد أحياناً إلى كل منهما ـ شكلياً باعتبار منطلقاتها الإيديولوجية الواحدة : الليبرالية. ورغم كل ما تقدم فإن الاختلاف الجذري يتبلور في محاولات جماعة نقد القانون للكشف عن الإيديولوجية الليبرالية التي ظلت مهيمنة لا على الدراسات الدستورية فحسب، بل على الدراسات القانونية كلها، وكذا للكشف عن «زيف» تقسيم هذه الأخيرة إلى عام وخاص. هكذا ينطلق ميشيل مياي (Michel Miaille) في مؤلفه «مدخل نقدي للقانون» من الفكرة التي تقضي بأن كل نظام اجتماعي، كل نمط إنتاجي للحياة

الاجتماعية يفرز وينتج نظاماً قانونياً وإيديولوجية قانونية مطابقة له.[1] وعلى هذا الأساس يقترح نفس الكاتب في مؤلفه «دولة القانون» منهجية تقوم على دراسة النظام السياسي من خلال نمط الإنتاج والأشكال السياسية.[2]

بناء على ما سبق، نقترح توضيح الإشكالية المطروحة بصدد القانون الدستوري، والتعاريف المتضاربة بشأنه من خلال المحاور الآتية :

I المفهوم الضيق للقانون الدستوري.

II ضرورة ربط القانون الدستوري بالمؤسسات السياسية.

III محاولة تفسير القانون الدستوري من خلال نمط الإنتاج والأشكال السياسية.

I المفهوم الضيق للقانون الدستوري

إن المفهوم الضيق للقانون الدستوري يستدعي التوقف عند التعريف السياسي والتعريف القانوني له. فالأول يذكر بالظروف التاريخية التي ارتبطت بها نشأة هذا الميدان، والتي تفسر دراسته انطلاقاً من محتوى الوثيقة الدستورية المكتوبة. أما الثاني فهو يذكر بتطور الدراسات الدستورية؛ فالقانون الدستوري يُدرس انطلاقاً من شكل القاعدة الدستورية، أي من سمو القاعدة الدستورية على باقي القواعد القانونية الأخرى.

إن القانون الدستوري بمفهومه الضيق، أي القانوني الصرف، يعبر عن الاتجاه الذي يتطرق للدراسات القانونية انطلاقاً من معطيات مجردة ومثالية ومن مفاهيم الصالح العام، ويعتبر تصنيف القانون إلى عام وخاص كظاهرة طبيعية. فإذا كانت الدولة إطار وضع وتطبيق القانون فإن ما تتميز به ينطبق على هذا الأخير، فهي

1) M hel Miaille, **une introduction critique au droit**, François Maspéro, Paris 1976, p. 279.

2) Michel Miaille, **l'Etat du droit**, presses universitaires de Grenoble/ François Maspéro 1980, pp 17 et 21.

جهاز محايد يحتكر القوة المادية ويمثل المصلحة العامة. كما أن القانون عام وواحد، مجرد من كل طابع شخصي، يفرض على الجميع ويعبر عن الصالح العام. أما مضمون هذا المفهوم فيقضي، كما أشرنا إليه أعلاه، بدراسة النظام السياسي من خلال الدستور الذي يعتبر القانون الأسمى في الدولة. فالقانون الدستوري، باعتباره مجموعة من القواعد القانونية المتضمنة في الدستور، يعين كيفية تنظيم وممارسة السلطة في الدولة وذلك بتنظيم سلطات الحاكمين وعلاقتهم بالمحكومين. إن الأمر هنا يتعلق بدراسة دقيقة لتقنيات مألوفة لدينا : كالانتخاب والاستفتاء الشعبي؛ لهيئات رسمية : كالحكومة والبرلمان؛ ولشخصيات سياسية : كالملك ورئيس الوزراء. إلا أن الإلمام بهذا المفهوم الضيق يستدعي التوقف عند تعريف القانون الدستوري من الزاوية السياسية ومن الزاوية الشكلية.

فمن زاوية سياسية ينظر إلى القانون الدستوري باعتباره عقداً اجتماعياً يُلزِم الحاكمين والمحكومين ويتخذ كمقياس له محتوى الوثيقة الدستورية المكتوبة. إن القانون الدستوري، انطلاقاً من نظريات العقد الاجتماعي ومفاهيم الحرية والمساواة المتضمنة في بيان حقوق الإنسان والمواطن، يعد كأداة لضمان الحريات العامة بتحديد نشاط الحاكمين. ان هذا المفهوم يذكر بنضال البُورجوازية من أجل القضاء على العراقيل التي كانت تشكلها تجزئة المجتمع الإقطاعي أمام هيمنتها سياسياً واقتصادياً. في هذا الإطار يتحدد نضالها من أجل فرض حق التصويت، ثنائية البرلمان، مسؤولية الحكومة، ونشر المفاهيم المتعلقة بفصل السلط والسيادة الوطنية. وفي هذا الظرف التاريخي أصبحت مطالبة البورجوازية بدستور مكتوب تجسيداً ورمزاً لنضالها السياسي، ذلك أنها كانت ترى في وجوده ضرورة ووسيلة لتحديد السلطة الملكية وتقنين مشاركتها في ممارستها. في هذا الأفق استعملت نظريات العقد الاجتماعي، وأصبح الدستور تلخيصاً لبيان حقوق الإنسان وكيفية ممارسة المواطنين للحكم عن طريق ممثليهم، ويمثل بهذا القانون الأسمى للمجتمع. كل هذا يفيد بأن القانون الدستوري في تلك الفترة كان يسير جنباً إلى جنب مع

التاريخ.[3] كما أننا لن نستغرب إذا علمنا أن المطالبة بتدريس مادة القانون الدستوري، هذه المادة التي لم يستقر تدريسها بصفة نهائية في إطار الإجازة في الحقوق بفرنسا إلا سنة 1889، شكلت جزءاً من مطالب الليبراليين.[4]

إن ما تقدم يفيد بأن الظروف التاريخية التي ارتبطت بها نشأة القانون الدستوري تفسر تعريفه بالنظر إلى محتوى الوثيقة الدستورية المكتوبة. إلا أن تعريفه من زاوية شكلية، ولو كان لا يعني التجرد من الإيديولوجية الليبرالية التي ظلت مهيمنة عليه، يأخذ بعين الاعتبار شكل القاعدة الدستورية بصرف النظر عن موضوعها،[5] أي سموها على باقي القواعد القانونية الأخرى. وتعني فكرة السمو أن القوانين الدستورية لا يمكن أن تعدل إلا بطرق خاصة تختلف عن تلك التي تعدل بها القوانين العادية. وطبقاً لهذا، فالقانون الدستوري هو مجموعة من القواعد القانونية التي تهتم بتنظيم الحكم في الدولة، وتفرض على الجميع بما فيهم المشرع. وتتدعم فكرة السمو والإلزام بتأسيس مراقبة دستورية القوانين. إن القانون الدستوري، بهذا المفهوم، يندرج في إطار النزعة الوضعية التي هيمنت على الدراسات القانونية بعد الحركة الكبرى لتجميع القوانين في عهد نابليون (1804 ـ 1810)، وذلك بهدف عزلها عن السياسة والاقتصاد.[6] هذا الهدف هو الذي يفسر المنهجية التي تقوم على التقيد بالنصوص القانونية. ذلك أنه أمام استحالة وضع قوانين أبدية دائمة، كانت الطريقة التي تقوم على تقنية تأويل النصوص هي الكفيلة بدرء خطر تكوين فكر قانوني نقدي، هكذا امتدت منهجية التفسير النصي التي هيمنت في مجال القانون الخاص في بداية القرن التاسع عشر، إلى مجال

3) Michel Miaille, **le droit constitutionnel et les sciences sociales**, Revue de droit public et de la science politique en France et à l'Etranger, 1985, p. 288.

4) Michel Miaille, **l'Etat du droit**, op. ci. p.8.

5) François Luchaire, **de la méthode en droit constitutionnel**, Revue de droit public et de la science politique en France et à l'étranger, N° 2, 1981, p. 282.

6) André Arnaud, **les juristes face à la société du XXe siècle à nos jours**, Presses universitaires de France, Paris, 1975, p. 32.

القانون العام حوالي سنة 1830، وعرفت أوجها في أواسط القرن التاسع عشر، ليستمر تأثيرها إلى ما بعد سنة 1880، حيث أغنيت بالمنهجية التاريخية والمنهجية التي تعتمد المقارنة.

بعرضنا للمفهوم الضيق للقانون الدستوري نكون قد ذكرنا بتعريفه حسب محتواه الذي يجعله مرتبطاً بالدستور المكتوب، محصوراً في العالم الرأسمالي ويدرس انطلاقاً من منطق الدولة البورجوازية. وإذا كان التعريف الشكلي للقانون الدستوري لا يعتد بمحتواه، فإنه لا يتجاوز حصره في القوانين الدستورية المكتوبة، والتقيد بدراسته انطلاقاً من المنطق الذي تفرضه هذه النصوص. إلا أن هذا المفهوم الذي يزعم دراسة وتفسير النظام السياسي للدولة، باعتباره بنياناً قانونياً متكاملاً لا يشوبه خلل أو تناقض، باعتبار مطابقة القانون مع الواقع، أصبح موضوع جدل. لابأس في أن نذكر بأنه يثير نقاشاً لأول وهلة لأنه لا يمكننا تعميمه على الدول التي يخضع نظامها السياسي للأعراف والتقاليد. لكن إن تجاوزنا هذا النقاش ـ الذي قد يبدو سطحياً ـ إلى ما هو أهم، نجد أن الجدل ينصب على المفهوم لكونه أصبح متجاوزاً. فهو في الواقع يتلاءم مع مرحلة معينة من تطور النظام الرأسمالي، حيث دعمته سياسياً مفاهيم الحريات الفردية والمساواة والدولة المحايدة فوق الصراع الطبقي، هذه المفاهيم التي تعد ترجمة وانعكاساً للمذهب الاقتصادي «دعه يعمل، دعه يمر». إلا أن تطور النظام الرأسمالي، الذي واكبه تطور دور الدولة في المجالين الاقتصادي والاجتماعي، أصبح يفرض تصورات جديدة. هكذا ظهرت محاولات لتكييف النصوص القانونية مع هذه المعطيات لتدارك انفصام القانون عن الواقع.

إلا أن هذه المحاولات ظلت واهية. بهذا، لم تصمد النزعة الوضعية الضيقة التي تسعى إلى تفسير النظام السياسي انطلاقاً من النصوص القانونية، وبمعزل عن المجالات الأخرى التي تركت للفلاسفة وعلماء الاجتماع، أمام التطورات الاقتصادية والاجتماعية التي عرفتها الدول الرأسمالية وأمام واقع الدول المتخلفة.

ولم يكن الإجماع على تجاوز النصوص القانونية إلى المؤسسات السياسية إلاّ اعترافاً بهذا الواقع. فضرورة ربط القانون الدستوري بالمؤسسات السياسية هي التي ستشكل المحور الثاني الذي سنتناوله في مقدمتنا.

II ضرورة ربط القانون الدستوري بالمؤسسات السياسية

إن الفكرة التي تقضي بعجز النصوص القانونية الدستورية عن تفسير النظام السياسي فرضها ودعمها التطور الذي عرفه المجتمع الرأسمالي في نهاية القرن التاسع عشر وبداية القرن العشرين. إن معطيات هذا التطور تتجلى في تدخل الدولة في المجالين الاقتصادي والاجتماعي لإعادة التوازن لبنية النظام الرأسمالي، وفي ظهور التنظيمات النقابية والتطورات التي عرفتها الاحزاب السياسية، هذه التطورات التي تدل على أهمية مكانتها وتأثيرها في النظام السياسي. كما تتجلى في كون الإيديولوجية الليبرالية لم تشكل حصناً أمام تطور الدول الرأسمالية نحو الديكتاتورية (الفاشية والنازية)، ولم تستطع درء الحروب والأزمات المالية (1929). وإذا تجاوزنا الدول الرأسمالية إلى المستعمرات التي حصلت على استقلالها، فإن دراسة نظامها السياسي أصبحت تفرض مناهج وأدوات جديدة للإلمام بخصوصية بنياتها السياسية والاقتصادية والاجتماعية، بعد أن كان يُنْظَرُ إليها كمجرد امتدادٍ للنظام الاستعماري من جميع الجوانب.

إن هذه التطورات والمستجدات ترتب عنها ظهور نظريات واتجاهات ترمي إلى تخليص الدراسات القانونية من النظرة التقنية الصرفة، وتكييفها مع تلك التطورات وذلك بالنظر إلى القانون كتعبيرٍ عن المجتمع، وإلى العلوم القانونية كعلوم اجتماعية، في أفق إدماج الفرد في المجتمع. وانعكس هذا الاتجاه على الدراسات القانونية : فإلى جانب القانون الدستوري، هناك المؤسسات السياسية أو العلم السياسي، وإلى جانب القانون الإداري هناك العلوم والسوسيولوجية الإدارية، وإلى جانب القانون الجنائي هناك علم الإجرام. وقد رافق محاولة التكييف هاته،

تردّد منهجي في شأن تقسيم القانون إلى عام وخاص، وبعبارة أخرى، في شأن المواد التي تدخل في إطار كل منهما.

في هذا الإطار، تندرج أهمية المؤسسات السياسية في دراسة القانون الدستوري. فالمؤسسات السياسية تحتل مكاناً هاماً بالنسبة للمؤسسات التي تهتم بتنظيم الحياة الاجتماعية بصفة عامة. وتتجاوز المؤسسة، كما هي في عرف القانونيين الذين يتقيدون بالمفهوم الكلاسيكي المحدد لها،[7] كونها مجموعة من القواعد القانونية التي تؤلف كلاً متناسقاً نظراً لارتباطها بموضوع ووظائف واحدة. إنها «مجموع أعمال أو أفكار تفرض نفسها على الأفراد الذين يجدونها أمامهم».[8] أما المؤسسات فهي «مجموع الأشكال والبنيات الأساسية للتنظيم الاجتماعي كما يحددها القانون أو العرف المنثقين عن حكم بشري».[9]

فالمؤسسات السياسية تعتبر صنفاً من الأصناف التي تتفرع إليها المؤسسات بصفة عامة (اقتصادية، ثقافية، اجتماعية، علمية ودينية... الخ). وإذا كانت المؤسسات السياسية بالمعنى الواسع تشمل أيضاً المؤسسات الإدارية والقضائية، فإننا سنتولى دراستنا لها انطلاقاً من تحديدنا لها في المؤسسات السياسية التي تهتم بتنظيم الحكم في الدولة. وعلى هذا، فهي تشمل المؤسسات القانونية، أي المنظمة بواسطة الدستور، والمؤسسات غير القانونية، غير الرسمية، أي مؤسسات متصلة بالواقع، لها وجود فعلي، ولكنها بقيت خارج كل تنظيم دستوري ولها أهمية بالغة في فهم النظام السياسي كالأحزاب السياسية، والنقابات، والمجموعات الضاغطة.[10] بهذا تتأتى دراسة الجانب السوسيولوجي والواقعي مع الجانب القانوني، ويتم تجاوز عجز القانون الدستوري على استيعاب المستجدات في الحياة السياسية والتي بقيت في أغلبها، خارج النصوص الدستورية. ومع ذلك فأهمية المؤسسات السياسية في

7) Maurice Duverger, **Institutions politiques et droit constitutionnel**, p. 25.

8) إنه المعنى الذي نجده في المعجم Petit Robert، ص. 918.

9) Encyclopœdia universalis. France S.A., 1986, volume 8 sept. 1979, p. 1062.

10) Georges Burdeau, **méthode de la science politique**, Dalloz, Paris 1959, pp. 140 et s.

تحديد خصوصية النظام السياسي لا يعني أن ثمة علاقة قارة، ثابتة ومضبوطة بين المؤسسات السياسية والقانون الدستوري. فاتسامها بالمرونة[11] يجعل دورها متغيراً بحيث تختلف أهميته حسب الأنظمة السياسية.

إن أهمية المؤسسات السياسية في دراسة النظام السياسي انعكست على عنوان المادة الذي أصبح يحمل إلى جانب القانون الدستوري، المؤسسات السياسية، وفي بعض الحالات، العلم السياسي.[12] فالقانون الدستوري يعبر عما يجب أن يكون أما المؤسسات السياسية فتعبر عما هو كائن. وعلى هذا الأساس، هناك من عرف القانون الدستوري بأنه الإحاطة القانونية بالظواهر السياسية.[13] ولا يفوتنا أن نشير إلى أن هناك من يقدم عبارة المؤسسات السياسية على القانون الدستوري.[14] وما هذا الاختيار أو ذاك، إلا دليل على الوزن والأهمية التي يوليها الباحث لظاهرة على أخرى في تحليل النظام السياسي. واعتباراً لكل ما سبق، نفهم لماذا ارتبط تدريس مادة القانون الدستوري، منذ إصلاح الإجازة في فرنسا سنة 1954، بالمؤسسات السياسية. إن هذا الإصلاح تضمن ردّ الاعتبار لهذه المادة بإعادة النظر في مكانتها بين المواد القانونية المدرسة في إطار الإجازة والسلك الثالث بكليات الحقوق والتركيز على أهميتها في نظام الامتحانات.[15] أما في المغرب فلا يسعنا إلا أن نسجل التراجعات التي تمت على هذا المستوى. فإصلاح سنة 1978 المتعلق بالدراسات القانونية يحدد عنوان المادة في القانون الدستوري، بخلاف مرسوم سنة 1958 الذي كان ينص على القانون الدستوري والمؤسسات السياسية كعنوان للمادة.

11) Dictionnaire économique et social, centre d'études et de recherches marxistes, éditions sociales, p. 360.

12) Bernard Chantebout, **Droit constitutionnel et science politique**, Economica, Paris 1978.

13) Jean Gicquel et André Hauriou, **Droit constitutionnel et institutions politiques**, éditions Montchrestien, Paris 1985, p. 11.

14) Maurice Duverger, **Institutions politiques et droit constitutionnel**. op. cit.

15) Pelloux Robert, **Tradition et invention dans l'enseignement du droit**, in mélanges offerts à Monsieur le doyen Louis Trotabas, Paris, L.J.P., Paris 1977, p. 1062.

إلا أن إجماع الحقوقيين على تجاوز الدراسات القانونية الصرفة لتفسير النظام السياسي، وذلك بربطها بالعلم السياسي، لم تتمخض عنه مواقف موحدة بالنسبة لهذا العلم مما يترتب عنه اختلاف في المناهج.

فالجدل المتعلق بتحديد موضوع علم حديث النشأة : العلم السياسي، يجد أساسه في الظروف التاريخية التي أفسحت المجال لنشأته : نهاية القرن التاسع عشر. فالدراسات السياسية التي تبلورت وتطورت في كنف القانون العام، لم يواكبها آنذاك جدل حول طبيعتها وتعريف موضوعها كما هو الشأن في ميادين أخرى كالعلوم الاجتماعية.[16] كما أن غياب مؤسسات قادرة على فرض مشروع علمي واحدٍ آنذاك، ساهمَ في عدمِ اكتمال ونشأة العلم السياسي كعلم مستقلّ وفي اختلاف التصورات بشأنه.[17] فهناك من يعرِّفه كعلم الدولة، وهناك من يعرِّفه كعلم السلطة.

فالاتجاه الذي يعتبر أن علم السياسة يتعلق بدراسة الدولة، يمثله في فرنسا، مَارْسِيلْ برِيلُو (Marcel Prélot). فهو في نظره علم قديم، أعيد اكتشافه من جديد، تمتد جذوره إلى العهود اليونانية القديمة، ويظل كما كان منذ عهد هيردوث وأرسطو مرتبطاً بدراسة الدولة وتنظيم الحكم فيها.[18] إن أهمية الدولة كموضوع لعلم السياسة، تكمن في كونها المؤسسة العليا التي تتركز فيها الحياة السياسية على المستوى الداخلي والخارجي. وإذا تجاوزنا التساؤلات التي تُثَارُ بصدد هذا الاتجاه، ابتداء من التي تتعلق بتعريف حدود الدولة إلى التي تعتبر أن جهاز الدولة لا يشكل إلا مرحلة من تطور المجتمعات الإنسانية،[19] فإن هذا المفهوم رغم دقته وبساطته يجعل الدراسة محصورة في جهاز الدولة، كما يعطي الأولوية

16) Pierre Favre, **la constitution d'une science du politique, le déplacement de ses objets et «l'irruption de l'histoire réelle»**, N° 3, Volume 33, Juin 1983, p. 398.

17) انظر نفس المرجع، ص. 399.

18) Marcel Prélot, **histoire des idées politiques**, Dalloz, Paris, 1970, p. 3

19) Jean Pierre Cot, Jean Pierre Mounier, **pour une sociologie politique**, tome I, éditions du Seuil, Paris 1974, p. 15.

للنصوص القانونية في تفسير المؤسسات السياسية، وبهذا لا يحسم مع الدراسة الوصفية والقانونية لهذه المؤسسات.[20]

أما الاتجاه الغالب، فيعتبر العلم السياسي حديث النشأة، يتعلق بدراسة السلطة، يمثله في الولايات المتحدة لاَسويل وذال (Lasswell, Dahl) وفي فرنسا ج. بورْدُو و م. دوڤيرجيه و ر. آرون (G. Burdeau, M. Duverger, R. Aron). إن هذا الاتجاه يحسم مع التحليل الشكلي للمؤسسات السياسية ليبحث في ظاهرة اجتماعية : السلطة. هذه الأخيرة لا تنحصر في الدولة، بل توجد في جميع المجتمعات مما يستتبع دراستها في الدولة، وكذا في الهيئات التي توجد خارجها. واعتباره عِلْماً يتعلق بدراسة السلطة في جميع المجتمعات لا يخلو من الاعتراف بأن السلطة تأخذ شكلها النهائي على مستوى الدولة مما يدعم مشروعية دراستها على هذا المستوى.[21] إلا أن هناك من يرى بأن هذا التحليل، بالرغم من مكتسباته، يجعل من الحياة السياسية صراعاً حول السلطة، في حين أن هذا الصراع ليس إلا مظهراً من مظاهرها. وتنصب أهم الانتقادات على كون التحليل يتمحور حول الدراسة الوصفية للسلطة المؤسسة وتصنيف أنواعها، ولا يتجاوز هذه الحدود الضيقة.[22]

إن اختلاف التصورات بخصوص علم السياسة يصاحبه تضارب في المناهج المتبعة لتحليل النظام السياسي، فبدلاً من منهج موحد نجدنا أمام مناهج متعددة : النظامية، الوظيفية دون أن نهمل الإشارة إلى البنيوية التي ظل نطاق استعمالها محدوداً في مجال الدراسات القانونية.[23]

20) انظر نفس المرجع ص. 15.

21) Maurice Duverger, **introduction à la politique,** Idées/ Gallimard, Paris 1964, pp. 15 et 16.

22) Jean Pierre Cot, Jean Pierre Mounier, **pour une sociologie politique**, tome I, op. cit., p. 17.

23) André Hauriou, **Recherches sur une problématique et une méthodologie**, Revue de droit public et de la science politique en France et à l'étranger, N°, 2 1971.

انظر الانتقادات الموجهة لهذه الدراسة في كتاب Michel Miaille, **une introduction critique au droit**, pp. 363-366

إن أهمية المنهجية النظامية في دراسة الحياة السياسية تتجلى في الحسم مع الطريقة التقليدية لدراسة النظام السياسي والتي تنصب على بنيته الداخلية.[24] لذا فهي تقوم على تصور النظام السياسي كدائرة مغلقة بحيث يتم تجاهل كل ما يدور داخله، لدراسته في علاقته مع المحيط. فالنظام السياسي يعد كمجموعة من الأدوار الاجتماعية المتناسقة، هذه الأدوار، وهذه الوظائف، هي التي تشكل مراحل هذه الحلقة : من ضغوط المطالب، إلى تجميع هذه المطالب، إلى التعبير عن المساندة، إلى اتخاذ القرار، إلى تولد الحلقة نفسها. بهذا يتم رصد كيفية إعادة إنتاج النظام لنفسه وكيفية استمراره وتنظيم ذاته. إن هذه المنهجية لم تسلم من الانتقادات. فتبسيطها المفرط يتلخص في اعتبار هذه المطالب متساوية يعني إلغاء الصراعات داخل النظام الاجتماعي الذي يتحول بدوره إلى موزع للقرارات. بالإضافة إلى أن إعطاء الأولوية لاستمرار الأنظمة وقدرتها على تنظيم ذاتها دليل على حيادها.[25]

أما المنهجية الوظيفية فهي تنظر إلى النظام السياسي كنظام اجتماعي. ترتبط جذورها التاريخية، بعد تحرير المستعمرات، بواقع التخلف الاقتصادي الذي لا يمكن التعامل معه أو محاربته بمعزل عن التخلف السياسي. هذا الواقع أثبت عجز أدوات التحليل التقليدية لدراسة مشكل التخلف السياسي وتحليل الأنظمة السياسية لهذه الدول.[26] وتنطلق هذه المنهجية من الوظيفة الاجتماعية بدل البنية، بحيث تستخرج في مرحلة أولى الوظائف السياسية الأساسية التي يجب أن يؤديها كل نظام سياسي على حدة. أما المرحلة الثانية فتقوم على فحص البنيات التي تؤدي هذه الوظائف السياسية الأساسية، وتعيين مدى إمكانياتها واستعدادها للقيام بها. بهذا يتم تقصي العلاقة بين الأنظمة السياسية والمجتمع. أما ثغرات هذه المنهجية فتتلخص في غياب البحث السببي والاكتفاء بتحليل سير الأنظمة.[27]

24) Jean Pierre Cot, Jean Pierre Mounier, **pour une sociologie politique**, tome I, op. cit. p. 198.

25) Michel Miaille, **l'Etat du droit**, op. cit., p.16.

26) Jean Pierre Cot, Jean Pierre Mounier, **pour une sociologie politique**, tome II, 1974, pp. 11 et 12.

27) Michel Miaille, **l'Etat du droit**, op. cit., p. 16.

وإذا تأكد الاعتراف باستحالة الاكتفاء بالتحليل القانوني لتفسير النظام السياسي فإن الإجماع على التركيز على المؤسسات السياسية لم يسفر إلا عن منهجية انتقائية، بحيث أصبح بإمكان كل دارس أن يضع داخل المؤسسات السياسية ما يراه ملائماً.[28] لذا فإن عامة الحقوقيين لم يتحرروا من النزعة المثالية والتحليلات القانونية. ففي حين ظل البعض متمسكاً بالفكرة التي تقضي بأن القوة تسير القانون ج. بوردو (G. Burdeau)، اتجه البعض إلى التوفيق بين مواقف في غاية التناقض أ. هوريو و ج. جيكيل و ب. جيرالد (A. Hauriou, Jean Gicquel, Patrice Gérald). وفي الوقت الذي تم التأكيد على أن القانون الدستوري هو قبل كل شيء نتاج غربي من البلدان الغنية، عرف هذا القانون بأنه التوفيق بين السلطة والحرية.

ومهما كانت الانتقادات والثغرات، فإن ربط القانون الدستوري بالمؤسسات السياسية يعد مكسباً أساسياً. وإذا كان هذا الاتجاه هو المهيمن حالياً على الدراسات الدستورية، فقد ظهرت إلى جانبه محاولة أخرى تتلخص في تفسير القانون الدستوري من خلال نمط الإنتاج والأشكال السياسية. هذه المحاولة تشكل المحور الثالث لمقدمتنا.

III محاولة تفسير القانون الدستوري من خلال نمط الإنتاج والأشكال السياسية

إنه الاتجاه الذي يرفض الدراسات القانونية التي تقوم على المفاهيم التجريدية والمثالية، وعلى وضع الدولة ـ باعتبارها مؤسسة دائمة ـ خارج النظام البورجوازي. ذلك أن كل نظام اجتماعي، وكل نمط لإنتاج الحياة الاجتماعية، ينتج النظام القانوني والإيديولوجية القانونية المطابقة له؛ «إن ما يجب التأكيد

28) انظر نفس المرجع.

عليه هو أن أنساق التفكير القانوني لم تظهر صدفة أو بفعل شخصية ما، ولكنها كانت تستجيب للحاجيات السياسية والاجتماعية لنمط الإنتاج السائد. فمن غير الممكن أن يفهم شيئا في الفكر القانوني إذا لم يكن مندرجاً في نسيج تاريخي يفسر سيره».[29] إن رفض المنهجية الكلاسيكية في الدراسات القانونية يرتبط برفض اعتبار تقسيمها إلى عام وخاص كظاهرة طبيعية. هذا التقسيم لا يخضع إلا لمنطق معين : منطق الدولة البورجوازية، ويختفي تحت تعبير تصريح حقوق «الإنسان والمواطن» لسنة 1789.[30] إنه يرتبط في الواقع بتاريخ المجتمع الإقطاعي الذي عرف تدريجياً هيمنة نمط الإنتاج الرأسمالي. ففي حين أن المجتمع الإقطاعي ينعدم فيه مفهوم العام، أو بالأحرى يتداخل فيه الخاص بالعام، يرتبط تكوين المجتمع البورجوازي بتشكيل «مجال عام» إلى جانب المجال الخاص.[31] وتترافق إدانة تقسم القانون إلى عام وخاص بالفكرة التي تعتبر أن كل ميدان من الميادين القانونية يحمل جانباً من العام والخاص. ولهذا يقترح هذا الاتجاه أفقاً آخر للدراسات القانونية باعتبارها كلاً متكاملاً ونتاجاً اجتماعياً تحت إطار ما يسمى بالقانون السياسي، وانطلاقاً من العلاقة الجدلية بين ما هو قانوني وسياسي.[32]

إن تجاوز الدراسة الوصفية، حسب جماعة نقد القانون، في ميدان القانون الدستوري، يتم انطلاقاً من التساؤل الآتي : كيف يستطيع مجتمع ما أن يزود نفسه بنظام سياسي، أي بمجموعة من المؤسسات والممارسات الخاصة بالسلطة السياسية ؟ إن هذا التساؤل يطرح، بناء على المفهوم الذي يرمي إلى اعتبار علم السياسة

29) Michel Miaille, **Une introduction critique au droit**, op. cit. p. 279

30) François Chatelet, E. Pisier-Kouchner, J.M. Vincent, **Les marxistes et le politique**, Presses Universitaires de France, Paris 1975, pp. 49, 50 et 51.

31) Michel Miaille, **Crise de droit et Hégémonie, à propos du droit public**, Procès, Cahiers d'analyse politique et juridique, n° 6, 1980, p. 28.

32) J.J. Gleizal, **Le droit politique de l'Etat**, Presses Universitaires de France, Paris 1980, pp. 11, 12 et 30.

مرتبط بدراسة المجتمع ككل، الشيء الذي يحتم دراسة الظواهر الطبيعية في إطار شمولي. وعلى هذا تقوم منهجية العمل في الميدان الذي نحن بصدده على فهم نمط الإنتاج ونمط الدولة انطلاقاً من التناقضات التي ينظمانها، وليس انطلاقاً من التنظيم الذي يعلنانه. وهذا يعني جعل الدولة محور الدراسات الدستورية باعتبارها النظام الاجتماعي بذاته، لأن جعلها خارجه يعني الاقتصار على دراسة عناصرها الظاهرية من برلمان وجيش وحكومة... الخ.[33]

ولكن ألا يتضمن هذا الاتجاه خطر الإغراق في العلوم الاجتماعية والانسلاخ عن القواعد القانونية في الدراسات الحقوقية ؟ هذا الإغراق هو ما يفيدنا الانتقاد الذي قام به (كلُود جورنيس Claude Journès) بصدد كتاب (پولْ آلييس Paul Alliès) «عناصر القانون السياسي» : «من المؤسف على الخصوص في نظرنا أن الكتاب لا يتعرض، إذا استثنينا فصلاً قصيراً حول أساليب الاقتراع، إلى الآليات والمساطر التي تشكل كنه الحياة الدستورية. فإذا كان من المهم تحليل الأسس السوسيولوجية أو الإيديولوجية للقانون الدستوري، فليس من المبرر مع ذلك إهمال القواعد القانونية لسير هذا القانون (...)، إن الكتاب يمثل في الواقع مدخلاً حقيقياً للعلوم الاجتماعية يتعرض فيه الكاتب للمكاسب المهمة للفكر السوسيولوجي والقانوني».[34]

□ □ □

يفيد عرضنا بتجاوز حصر القانون الدستوري في العالم الرأسمالي وكذا تجاوز دراستنا له انطلاقاً من الإيديولوجية والمفاهيم الليبرالية، فعالمية الدول والأنظمة السياسية والدساتير تفتح مجالاً أوسع وأكثر خصوبة للدراسات الدستورية. إلا أن

(33 Michel Miaille, **L'Etat de droit.** op. cit.

(34 Procès, Cahier d'analyse politique et juridique nº 13, 1983, p. 164
تأتي أهمية الانتقاد من كونه موجهاً من طرف عنصر من جماعة نقد القانون، وذلك حول كتاب :
Paul Alliès, **Elément de droit politique**, Montpellier, Editions du Faubourg, 1982.

تخليص هذه الأخيرة من هيمنة الإيديولوجية الليبرالية لا يعني تجاوز النصوص القانونية في محاولتنا لفهم نظام سياسي معين. هذه النصوص القانونية لها أهميتها ووزنها إلى جانب المؤسسات السياسية.

إن إعطاء مثال قريب منا يفسر أهمية النصوص القانونية في الدراسات الدستورية بحيث تطرح نفسها بإلحاح في بعض الحالات. فتطبيق الفصل 19[35] من الدستور المغربي لتلافي الفراغ التشريعي بعد انتهاء مدة وكالة البرلمان في 14 أكتوبر 1984 قد يُفسر بالنظر إلى الظروف العامة التي اتخذ فيها هذا الإجراء، ولكن دراسة مكان الفصل 19 من الدستور ومقارنته مع الفصول التي يتضمنها هذا الأخير، تبيّن البعد القانوني والسياسي الذي يكتسيه تطبيق فصل كهذا؛ فصل ينطوي على قيمة رمزية أكثر من كونه يتعلق بسير السلطات في الدولة. من هنا تبدو أهمية التساؤل فيما حول ما إذا كان اللجوء إلى الفصل 19 يعد بمثابة قراءة جديدة للدستور.[36]

وإذا اخترنا تقديم المادة في إطار جدل لازال قائماً مع التعريف بالصعوبات المنهجية التي تكتنف دراستها، فإن هدفنا هو إعداد الطالب لدراسة المفاهيم باعتبارها وليدة تطور تاريخي معين، ورفض كل منهجية بحث تعتمد على المفاهيم الليبرالية، وتقدمها على أساس أنها جاهزة وحتمية، مصحوبة في بعض

35) ينص الفصل 19 من الدستور المغربي على أن «الملك أمير المؤمنين والممثل الأسمى للأمة ورمز وحدتها وضامن دوام الدولة واستمرارها وهو حامي حمى الدين والساهر على احترام الدستور، وله صيانة حقوق وحريات المواطنين والجماعات والهيئات.
وهو الضامن لاستقلال البلاد وحوزة المملكة في دائرة حدودها الحقة».

(36 Abdeltif Menouni, **le recours à l'article 19 une nouvelle lecture de la constitution**, Revue juridique politique et économique du Maroc, Facultés des sciences juridiques économiques et sociales de Rabat, Nº 15, 1er trimestre 1984, pp. 25 et s

الأحيان بانتقادات ضيقة لا تتجاوز النقاش الدائر في إطار الإيديولوجية الليبرالية. وتبقى مهمتنا هي طرح المفاهيم في إطار الجدل المثار حولها من عرضنا لمختلف أجزاء الكتاب، والذي سيتضمن الأقسام الآتية :

القسم الأول : الدولة
القسم الثاني : الدستور
القسم الثالث : ممارسة الحكم

القسم الأول

الدولة

لقد اصبح وجود الدولة : «مؤسسة المؤسسات»، من المعطيات البديهية والمتعارف عليها، وتتجلى أهمية دراستها في كونها لا تعتبر كإطار لتنظيم الحكم وسيره، أي للقانون الدستوري فحسب، بل في كونها إطارا للدراسات القانونية كلها. ولكن، هل يعني الوقوف عند هذه الظاهرة البديهية تجاوز النقاش حول أصلها، وبالتالي حصر دراستنا لها في عناصرها وأشكالها ؟ إن هذه الدراسة الوصفية تعبر عن النظرة الوضعية للدولة التي تعتبرها مجموعة من القواعد القانونية. لذا فالوقوف عند الجدل القائم حول نشأة الدولة يطرح نفسه بإلحاح. ولكن ماذا يعني التصدي لأهم النظريات المتضاربة حول الدولة بمعزل عن النظرية الليبرالية ؟ أهو تبنٍّ صريح للمفاهيم الليبرالية على أساس أنها جاهزة وحتمية، أم تعبير عن صعوبة التخلص منها ؟ قبل محاولة التوضيح، نشير إلى أن كتب القانون الدستوري التي تسلك ذلك المنهج متعددة. ومهما كان الأمر، فإن هذا الاختيار يعبر عن واقع معين، ألا وهو الهيمنة الضمنية للنظرية الليبرالية على الدراسات القانونية؛ هذه الدراسات التي تنطلق من مفاهيم الصالح العام، وتبدو لنا الدولة من خلالها كمؤسسة دائمة تنبع من ضرورة حفظ النظام وتحقيق الصالح العام. لذلك فقبل أن

ندرس عناصر الدولة وأشكالها، سنتوقف عند أهم النظريات المتضاربة حول الدولة.

وعلى هذا سيتضمن هذا القسم الفصول الآتية :

الفصل الأول : عرض لأهم النظريات حول الدولة

الفصل الثاني : عناصر الدولة

الفصل الثالث : أشكال الدولة

الفصل الأول

عرض لأهم النظريات حول الدولة

إن المفهوم المتداول للدولة كإطار للقانون الدستوري يقوم على أنها ذلك الإطار الذي تتصادم فيه السلطة والحرية، والشكل الذي اهتدى الفكر السياسي إلى تصوره وبدأ يظهر في القرن السادس عشر. إلا أن هذا المفهوم الذي يعبر عن منظور ليبرالي، ويعتمد على منهجية بحث تعطي الدور الأكبر للأفكار والمعتقدات، لا يعتبر عاماً وواحداً. فقد تعددت النظريات التي تبحث في أصل الدولة من خلال البحث عن أصل الحكم السياسي. فإذا كانت النظرية الليبرالية تعتبر كرد على نظرية الحق الإلهي، فإنها تبلورت بعد النظريات التعاقدية التي ساهمت في إثراء الفكر الليبرالي الكلاسيكي، بمحاولتها إعطاء أساس إنساني للسلطة السياسية انطلاقاً من تفسير خياليٍّ لنشوء الدولة. إلا أنها، أي النظرية الليبرالية، مرفوضة من طرف الاشتراكية العلمية لأنها تحمل خلفيات إيديولوجية واضحة، وتفتقر إلى الحجج العلمية، كما أنها تبحث عن أصل الدولة خارج المجال الأساسي والمحدود للمجتمع، أي خارج سياق الطبقات والصراع الطبقي. فبمقابل الدولة المؤسسة الدائمة، التي تنحدر من ضرورة حفظ النظام وخدمة المصلحة العامة، تبدو لنا الدولة، من خلال النظرية الاشتراكية، كظاهرة تاريخية ستزول بزوال الشروط التي أدّت إلى وجودها. لذلك سيتضمن هذا الفصل المباحث الآتية :

المبحث الأول : نظرية الحق الإلهي
المبحث الثاني : النظريات التعاقدية
المبحث الثالث : النظرية الليبرالية
المبحث الرابع : النظرية الماركسية

المبحث الأول

نظرية الحق الإلهي

إن اعتبار الدولة مؤسسة إلهية لا إنسانية نظرية قديمة قِدَم السلطة السياسية، استعملها الحكام لتبرير حكمهم المُطلق. فالدولة ليست مؤسسة سياسية إنسانية. إنها من خلق الله، والسلطة فيها سلطة الله. تتواجد في هذا الإطار صيغ متعددة تذهب من اعتبار الحاكم إلهاً إلى النظر إليه كخليفة وممثل لله على الأرض.

ففكرة الإله ـ الحاكم عرفت ازدهاراً في مصر القديمة. ففرعون كان يعتبر نفسه إلهاً. إنه ابن إله الشمس «رع» الذي سيتولى محاكمته بعد موته. أما أثناء حياته فهو الإله الكامل «إنه يشكل الفكر الموجه والمغذي، الملتحم بالأرض والسماء وجميع السكان سواء كانوا آلهة أم بشراً».[1] كما أن صيغة الحاكم كممثل للآلهة التي عينته ليست بغريبة عن الدولة المصرية القديمة؛ أفسحت لها المجال التطورات التي عرفتها هذه الأخيرة، واستقرت مع ملك بابلون حمورابي (1728 ـ 1686 ق.م).[2]

1) انظر في هذا الصدد Jean Rouvier, **Les grandes idées politiques des origines à J.J. Rousseau**, Editions Bordas; Paris 1973, p. 7.
2) انظر نفس المرجع، ص 9.

في هذا السياق نذكر أن الدولة التاريخية في آسيا الغربية نشأت «مبنية على حق إلهي وسلطة فردية مستهدفة الشهوة والقهر والرفاهية، بعد فتوحات اسكندر المقدوني عمت أنظمة الدولة الآسيوية العالم المتحضر بعد أن اختفى نظام المدينة في بلاد اليونان، وبعد قرون، حصل نفس التطور عند الرومان وانقلب الحكم القنصلي إلى نظام امبراطوري متأثر بأجهزة الدولة الآسيوية».[3]

وإذا انتقلنا إلى تاريخ الدولة الإسلامية نجد أن الدولة القائمة كانت في جل مراحلها يتوقراطية، بمعنى «أن حكامها استعملوا الشريعة لتثبيت حكمهم».[4] فالأمويون تبنوا نظرية الحق الإلهي في الحكم، وساروا بهذا على نهج عثمان بن عفان. فهذا الأخير تحدث عن الخلافة باعتبارها «قميصاً قمصه الله له»،[5] وآثر التلقب بلقب خليفة الله، في حين أن أبا بكر الصديق كان يستعمل لقب خليفة رسول الله، وعمر بن الخطاب لقب أمير المؤمنين.[6] ومن أقوال معاوية : «الأرض لله وأنا خليفة الله، وما أخذت فلي، وما تركت للناس فبالفضل مني». ويسلك العباسيون نفس الطريق، ويسمي المنصور نفسه «سلطان الله على الأرض».[7]

وقد عرفت نظرية الحق الإلهي ازدهاراً في العالم المسيحي، حيث تمسك بها لويس الرابع عشر لتبرير حكمه الفردي. فسلطته غير مستمدة من الشعب، ولكنها ناتجة عن تفويض إلهي، والملك مسؤول وحده أمام الله عن كيفية استعمال هذه السلطة. وفي هذا المجال نذكر بمواقف الكنيسة التي ـ وإن ساندت نظرية الحق الإلهي ـ فإن أنصارها انقسموا إلى شطرين. فهناك من أيد النظرية والملكية كشكل للحكومة، وذلك وراء ستار نظرية الحق الإلهي المقدس. وتقوم هذه الأخيرة على أن الله الذي يملك السلطة خولها لحكام اختارهم لعباده، ووجبت

3) عبد الله العروي، مفهوم الدولة، دار التنوير للطباعة، بيروت 1983، ص. 91.
4) انظر نفس المرجع ص 121.
5) الدكتور محمد عمارة، الإسلام وفلسفة الحكم، المؤسسة العربية للدراسات والنشر بيروت 1979، ص. 540.
6) انظر نفس المرجع ص 27 ـ 32.
7) انظر نفس المرجع، ص 540 ـ 541.

على هؤلاء طاعتهم لأنهم يحكمون بمقتضى حق إلهي مقدس ومشيئة إلهية، أما محاسبتهم عن كيفية ممارسة السلطة فتتم أمام صاحب هذه السلطة الذي فوضها إلى الحكام. لهذا فكل ثورة عليهم من طرف الرعية تعد إجراماً. وبمقابل هذا الاتجاه نجد الاتجاه الآخر الذي ظل وفياً للمبادئ المرنة التي حددها القديس أوغسطين Saint-Augustin في القرن الخامس الميلادي وكرسها توماس الأكويني Saint Tomas d'Aquin في القرن الثالث عشر. في هذا الصدد، تقوم نظرية الحق الإلهي غير المباشر على أن السلطة الإلهية لا تنتقل مباشرة من الله إلى الحاكمين، وإنما توضع رهن إشارتهم بالوسائل البشرية التي يقيمونها على الأرض. وتبعاً لهذا فالسلطة الإلهية لم تفرض عليهم نوعاً معيناً من الحكومة. ورغم ذلك، فإذا كانت هذه النظرية تبيح ظاهرياً للمسيحيين إمكانية اختيار الحكام، فإنها ظلت محافظة في العمق، حيث إنها لا تبيح استعمال العنف للإطاحة بالحاكم مهما بلغت درجة استبداده.

إلا أن اعتبار السلطة بهذه الصفة الميتافيزيقية لم يصمد أمام التطورات والأفكار التي تتجه إلى تخليص تنظيم المجتمع من كل مضمونٍ ديني. هذه التطورات أفسحت المجال لظهور نظريات أخرى.

المبحث الثاني

النظريات التعاقدية

تشكل النظريات التعاقدية إحدى التيارات التي تميز بها عصر النهضة الأوربية. تحمل في طياتها احتجاجاً ضد النظام الإقطاعي وبرنامجاً من أجل نظام بورجوازي، ويتجسد فيها إفراغ تنظيم المجتمع بصفة عامة، والسلطة السياسية، بصفة خاصة، من كل مضمون ديني. من هنا يأتي ارتباطها بالعلمانية. وجميعنا

يعرف أن هذه النظريات، التي ارتبطت بأسماء تُومَاسْ هُوبس (1588 ـ 1679) Tomas Hobbes وجُونْ لُوك (1632 ـ 1704) Jhon Locke وجَان جَاكْ رُوسُّو (1712 ـ 1778) Jean Jacques Rousseau، جاءت تتويجاً للتيارات الفكرية التي حملت في أحشائها ثورة على المفاهيم الدينية في تنظيم المجتمع سواء من الناحية الاقتصادية وذلك بتدعيم الربح والملكية الخاصة،[8] أم من الناحية السياسية حيث تضمنت نقاشاً حول مفهوم السيادة.[9] هذا النقاش ينطلق من تأسيس مجتمع مدني مستقل، أي مجرد من كل طابع ديني، وإعطاء القانون أصلاً دنيوياً وكذا توحيد الحكم وممارسته في إطار الدولة في شخص الأمير والتعامل معه بالنظر إلى فكرة المشروعية، إلى إرساء مفهوم السيادة باعتبارها القاسم المشترك بين الأنظمة : ديموقراطية، أم ملكية وأرستقراطية.[10] هذا المفهوم الذي سيعتمد عليه غروسيوس ليؤسس بنيان القانون الحديث وهو ما سيتناوله روسو في إطار ما سماه «القانون السياسي».[11]

إن تخليص السلطة السياسية من هيمنة الكنيسة تم بالعودة إلى حالة الطبيعة لتدعيم الحقوق الطبيعية : الحرية والملكية الخاصة التي ستشكل دعامة الدولة البورجوازية. هذه الحالة ستؤدي إلى الانتقال إلى المجتمع المدني، وذلك بواسطة العقد الاجتماعي، لإعطاء المؤسسات السياسية طابعاً إنسانياً واصطناعياً. أما نقطة الانطلاق فقد تجلت في التساؤل عن أصل المجتمع.

(8) Gérard Mairet, **L'éthique marchande**, in Histoire des idéologies, sous la direction de François Châtelet, tome II, de l'Eglisze à l'Etat du IX au XVII siècle, Hachette, Paris 1978, pp. 212-216 et 220.

(9) Gérard Mairet, **La genèse de l'Etat laïque : de Marsile Padoue à Louis XV**, in Histoire des idéologies, tome II, op. cit. p. 284 et ss.

(10) انظر نفس المرجع ص. 305.

(11) انظر نفس المرجع ص. 312 ـ 313.

فالحالة الطبيعية (الفرع الأول) والعقد الاجتماعي (الفرع الثاني) هما المحوران اللذان سنعتمد عليهما في تفسير النظرية التعاقدية. أما الاختلاف في الجزئيات فيعبر عن التيارات التي واكبت الانتقال إلى الرأسمالية، ابتداء من البورجوازية الصاعدة إلى تلك التي أرست دعائم الدولة الحديثة.

الفرع الأول : الحالة الطبيعية

حالة وهمية، تشكل العودة إليها، أي إلى المجتمع الطبيعي، الفرضية التي انطلق منها رواد نظرية العقد الاجتماعي، وذلك لنقد أوضاع المجتمع القائم وتبرير المشروع المجتمعي الذي تتضمنه هذه النظريات. وإذا كانت أبعاد هذه الانطلاقة تتجلى في السعي إلى «تصفية الحساب مع الوعي المسيحي الذي عد الطبيعة الإنسانية هي الشر الذي تأصل في الإنسان منذ خليقته وكان لابد له من الخلاص منه»،[12] فإن اتخاذ الطبيعة نموذجاً لتحليل أوضاع المجتمع يعني الاقتداء بمناهج العلوم الطبيعية في مجال القانون وعلم الاجتماع والاقتصاد، لتقصي المبادئ والقوانين الثابتة التي يخضع لها سير المجتمعات رغم اختلافها وتعدد أساليب سيرها. وتظل هذه العودة تبريراً للحقوق الطبيعية التي يتمتع بها الإنسان : الحرية والملكية الخاصة. هذه الحقوق، التي ستتبلور في بيان حقوق الإنسان والمواطن في فرنسا 1789 ـ 1791، وقبل ذلك، في جمهوريات أميركا الشمالية (1776). أما اختلاف تصور كل مفكر لحالة الطبيعة فيعود ـ كما أشرنا إليه ـ إلى المرحلة التي عاشها كلّ منهم، والظروف التي تأثر بها.

فحالة الطبيعة بالنسبة لهوبس، تسيطر فيها القوة والأهواء الشخصية، تنعدم فيها الملكية والصناعة والعلم وتفتقد فيها مفاهيم العدل. إنها حالة فوضى وحرب وحالة اقتتال دائمة يسودها العنف والموت. ورغم أن الأفراد متساوون بطبعهم، فإن

12) علي أومليل، الإصلاحية العربية والدولة الوطنية، دار التنوير للطباعة والنشر، بيروت، 1985، ص 71.

هذه المساواة ينتج عنها التنافر مما يؤدي إلى الحروب، أي إلى حرب الجميع ضد الجميع. هذه الحالة الطبيعية عبر عنها بـ «**جمهورية الاكتساب**».[13] وتقابل هذه النظرة المتشائمة لحالة الطبيعة نظرة متفائلة عبر عنها لوك ومن بعده روسو. فهذا الأخير يرى أن الناس كانوا يتمتعون خلالها بالاستقلال والحرية، ويزاولون حقوقهم الشخصية.[14] أما لوك فيرى أنها حالة يسودها الأمن والسعادة حيث كان الإنسان يعيش في ظل أعراف وقوانين. وبخلاف هوبس فهو يعتبر أن الملكية الخاصة توجد في المجتمع الطبيعي، أي أنها سابقة على المجتمع المدني، وهي نافعة لا بالنسبة للمالك وحده، بل للإنسانية جمعاء.[15]

لماذا إذن الانتقال إلى «المجتمع المدني» ؟ إن ضرورة الانتقال، أي ضرورة الدولة تنحدر من الحالة الطبيعية، إلا أن دوافعها تختلف من مفكر لآخر. فالقوانين الطبيعية التي تنبع من غريزة حب البقاء وتدفع الإنسان إلى البحث عن السلام والدفاع عن مصالحه هي التي يفسر بها هوبس هذا الانتقال. أما عند لوك فالدوافع تتلخص في المحافظة على الملكية وضمانها ومعاقبة كل من يسطو عليها، وعند روسو في الرغبة في حياة أفضل، بعد تفاقم عدم المساواة وتدهور العلاقات بين الأفراد.

الفرع الثاني : العقد الاجتماعي

إن استدراك الثغرات والمساوئ التي تنطوي عليها حالة الطبيعة، وما يكون الإنسان قد فقده خلالها، يتم بواسطة العقد الاجتماعي الذي يؤمن الانتقال إلى «المجتمع المدني». ويقصد بالمجتمع المدني هنا ـ خلافاً للمدلول الذي أصبح

13) Thomas Hobbes, **Le Léviathan**, traduit par François Tricaut, éditions Sirey, Paris 1971, p. 178.

14) Jean Jacques Rousseau, **Discours sur l'origine de l'inégalité parmi les hommes**, éditions sociales, Paris, 1983, pp. 85 et s.

15) Jhon Locke, **Deuxième traité du gouvernement civil**, librairie philosophique, J. Vrin, Paris, 1977, pp. 90-104.

يتخذه منذ القرن الثامن عشر ـ المجتمع السياسي.[16] هذا العقد هو الذي يجسد أو يعكس الطابع الإرادي والاصطناعي للدولة. أما طبيعته ونتائجه فهي تختلف من مفكر لآخر حسب نظرته لحالة الطبيعة. فالانتقال إلى «المجتمع المدني» يتحدد عند هوبس بواسطة عقد يعقده الأفراد بينهم دون الحاكم الذي لا يلتزم به، يتم بمقتضاه إقامة «جمهورية بالتأسيس»[17] وذلك بالتنازل عن حقوقهم الطبيعية للدولة. هذه الأخيرة التي رمز إليها باللفيتان Le léviathan. إنها المؤسسة الضخمة[18] ذلك الوحش المخيف الذي يؤمن للأفراد الأمن في الداخل والسلام في الخارج، هذه الدولة التي تتكون من مجموع المصالح الشخصية وتجمع بين السلطة المدنية والروحية حيث يتم إخضاع الثانية لمقتضيات الأولى. أما ممارسة السلطة المطلقة فتعود إلى «الحاكم بالتأسيس» شخصاً كان أم جمعية،[19] حيث يمارسها بدون حدود ولا تحق مقاومته مهما بلغت درجة استبداده. لماذا ؟ لأنه يعتقد أن حدود هذه السيادة تتمثل في العقل، ومن غير المنطقي ألا يبحث الحاكم عن مصلحة شعبه؛ هذه المصلحة التي تنصهر في مصلحته.

وبخلاف هوبس نجد أن المجتمع السياسي، كما حدده لوك، قائم على مبدإ الاتفاق الملزم للحاكمين والمحكومين، يتنازل الأفراد بواسطته للدولة على حق المحافظة على الملكية ومعاقبة كل من يسطو عليها، ذلك أن الملكية الخاصة تشكل أصل وهدف الحياة السياسية والاجتماعية، والمحافظة عليها تمثل الهدف الرئيسي «للمجتمع المدني»[20] الذي يحقق شروط هذه المحافظة. والتنازل يتم إلى

(16) Pierre François Moreau, **Société Civile et Civilisation**, in Histoire des idéologies, tome III, Savoir et Pouvoir du XX^{e} siècle, op. cit. p. 28.

إن «المجتمع المدني» كان يُسْتَعْمَلُ لمدة طويلة كمرادف للمجتمع السياسي أصبح يُقصَدُ به منذ القرن الثامن عشر العلاقات المتعددة للتبادل والاستهلاك والمنفعة المتبادلة. هذه العلاقات التي كانت تشكل نسيج الحياة الاجتماعية.

(17) Thomas Hobbes, **Le leviathan**, op. cit. p. 178

(18) جورج زيناتي، المدلول الحضاري لفلسفة هوبس السياسية، الفكر العربي، العدد 22، / اكتوبر 1981 ص 393.

(19) Thomas Hobbes, **Le Leviathan**, op. cit. pp. 177-179.

(20) Jhon Locke, **Deuxième traité du gouvernement civil**, op. cit. p. 146.

سلطة ديموقراطية تتعارض مع السلطة المطلقة. والسلطة التشريعية في نظره هي السلطة العليا في «المجتمع المدني». أما باقي السلط فتعد تابعة لها، وتقوم وظيفتها الأساسية على سن القوانين، ولا تحد سلطتها إلا القوانين الطبيعية التي اختزلها في حق الملكية.[21] أما السلطة التنفيذية فلها وظيفة محدودة : تنفيذ القوانين داخل المجتمع، وتعود ممارستها إلى نفس الهيئة التي تمارس السلطة الاتحادية.[22] هذه السلطة التي تناط بها مهمة حماية سلامة الأفراد وحفظ أمنهم من كل اعتداء خارجي، يمكن أن نعبر عنها بسلطة إقامة السلم والحرب. هكذا تنظم إذن السلط في «جمهورية الملاكين».[23]

ويظل العقد الاجتماعي عند روسو الوسيلة التي يتحقق بها الانتقال إلى المجتمع المدني قصد حياة أفضل ومن أجل التمتع بالحقوق الطبيعية : الحرية والمساواة في ظل سيادة القانون. إنه الوسيلة التي يتم بمقتضاها الخضوع إلى الإرادة العامة التي تتلاشى فيها الإرادات الخاصة. هذا لا يعني أن الفرد قد فقد حريته ولكن طبيعتها هي التي تغيرت. ولا يعني أيضاً على أن الفرد تنازل عن سيادته.[24] وبمقابل خضوعه للإرادة العامة فإنه يشترك في وضع القوانين، هذه القوانين التي تعبر عن الإرادة العامة. فبدل سيادة الملك تتحقق سيادة الشعب، ذلك أن الحكم السياسي هو القانون المهيأ من طرف المواطنين المجتمعين في جمعية عامة، والمصادق عليه بالأغلبية. أما وظيفة الملك فتقتصر على تنفيذ القانون.

بعرضنا هذا نكون قد حددنا الفكرة الأساسية التي تعتمد عليها كل من النظريات التعاقدية : السيادة عند هوبس، الملكية الخاصة عند لوك، سيادة القانون عند روسو. كما نكون قد وضحنا أن هذه النظريات لم تخلص التفكير في أصل

(21) انظر المرجع السابق.

(22) نفس المرجع السابق، ص، 160 ـ 161.

(23) Gérard Maitret, **La génèse de l'Etat laïque, de Marsile de Padoue à Louis XIV**, in histoire des idéologies, tome II, op. cit. p. 120

(24) J.J. Rousseau, **Du contrat Social**, Union Générale d'éditions, 1973, pp. 83 et s

الدولة من الطابع الأسطوري والخيالي مما يتنافى مع الفكرة التي تقضي بأن المجتمع الإنساني مجتمع تاريخي. وبناء على هذا التحليل، يبقى تصور قيام المجتمع على اتفاق غريباً، كما لو أن أي اتفاق لا يفترض أصلاً مجتمعاً قائماً. ورغم الانتقادات التي وجهت إلى هذه النظرية، كالتي تنفي نظرية التعاقد وسابقية المصلحة الفردية (هيجل)، والتي تعد أن الاعتقاد في التقدم لا يمكن أن يُعَوَّل فيه على التاريخ ليجد في أحداثه ما يسنده (كانط)، فإنها تظل باعتراف مفكريها فرضية خيالية، لا تستند إلى أسس واقعية، قصد تبرير وجهات نظر سياسية، في أفق إضفاء الطابع الاصطناعي والإنساني لكل مؤسسة. هكذا يظل هدف هذه النظريات هو قلب القناعات الخاصة بالنظام الإقطاعي والتركيز على ضرورة الأنظمة والدول، هذه النظريات التي تسير في إطار الفكر الليبرالي الذي يرتبط ارتباطاً وثيقاً بالدولة.

المبحث الثالث

النظرية الليبرالية

إن النظرية الليبرالية في الدولة ما هي إلا امتداد وتطوير للنظريات العقدية. تعتبر الدولة مؤسسة دائمة، من نتاج الفكر، يتحدد ظهورها في القرن السادس عشر، وتنحدر من ضرورة حفظ النظام والمصلحة العامة. هذه المؤسسة التي يشترط النظام الرأسمالي وجودها، ويتمحور الفكر الليبرالي حولها، تم الدفاع عنها خلال مختلف مراحل تطوره. فبعد الدولة المؤسسة المحايدة، تم الدفاع عن استمرارية الدولة من خلال الدولة الوظيفية. كل هذا سنتولى توضيحه من خلال المحاور الآتية : تحديد ظهور الدولة في القرن السادس عشر (الفرع الأول)، الدولة المحايدة (الفرع الثاني)، والدولة الوظيفية (الفرع الثالث).

الفرع الأول : تحديد ظهور الدولة في القرن السادس عشر

إذا كانت ضرورة وجود الدولة توحد المنظرين الليبراليين، فإنهم يلتقون في فكرة أساسية، تلك التي تقضي بظهورها في القرن السادس عشر، ذلك أن «رد جذور الدولة إلى أقدم المجتمعات البشرية حيث يمكن تصور بدايات حكم لا يمكن بعد تسميته سياسياً تعد مغالطة فكرية غير مسموح بها. إن أصل الدولة يتحدد في الوقت الذي بدا فيه هيكل جديد لأُناس القرن السادس عشر، لدرجة أن شعروا بالحاجة لإعطائه اسماً تناقلته الشعوب وتداولته في نفس العصر».[25]

إن هذا يعني ربط ظهور الدولة مع بداية النظام الرأسمالي مما يدل على أن الدولة غير موجودة في كل المجتمعات الطبقية، وأن هذه الأخيرة وإن كانت تتوفر على حكم سياسي فإنها لا تتوفر بالضرورة على دولة (دولة اليونان القديمة، دولة الرومان والدولة الإسلامية على سبيل المثال). لماذا يحدد الليبراليون وجود الدولة في هذا العصر بالذات ؟ لأنهم يرون بأن الدولة - وإن كانت ثمرة تطورٍ بعيد - فهي تتطلب، لكي تظهر، درجة عالية من الفكر والوعي وعقلية قادرة على التفكير. لذلك فالدولة الليبرالية هي أرقى ما وصلت إليه البشرية في عقلنة حياتها، والنموذج الغربي هو نموذج شمولي، أي أنه غاية كل المجتمعات البشرية لأنه يتسم بالعقلانية (مَاكسْ ڤِيبَرْ Max Weber)، أي بتنظيم المجتمع بالاعتماد على العقل والعلم والتكنولوجيا؛ ذلك أن «العقلنة، يقول ڤيبر، توجد بمقاييس متفاوتة في قطاعات مختلفة في كثير من الأنظمة السياسية التاريخية : عند اليونان والرومان، في العهد الوسيط الأُروبي، بل حتى في الإمبراطوريات الشرقية، لكنها كعملية شاملة وعميقة لم تتبلور إلا في الغرب الحديث. بعد النهضة الأُروبية والإصلاح الديني والثورة الفرنسية والثورة الصناعية أصبحت العقلانية قيمة في

(25) L. Febvre, **de l'Etat historique à l'Etat vivant**, Introd. au tome X de l'encyclopédie française : l'Etat

مأخوذة من : Georges Burdeau, **L'Etat**, éditions du Seuil, Paris, 1970, p. 32.

ذاتها ولـذاتهـا، تـدفع في نفس الاتجـاه الاقتصـاد والأخلاق والفن...».[26] فـالـدولـة الحديثـة، في نظره، «ليست ولـ دة الرأسمالية، بل وليـدة العقلانيـة».[27] إنهـا بصفـة عـامـة، «مجموع أدوات العقلنـة في كل دروب الحيـاة». فـالقيمـة المؤسسـة للغرب الحديث هي إذن العقلانية، «أي عملية تطبيق العقل المجرد الريـاضي على مظـاهر الحياة بهدف توفير الجهد ورفع الإنتاج المادي والـذهني والبيروقراطيـة هي إحـدى نتائج العملية».[28]

وباعتبار الدولة من نتاج العقل والفكر، فلقـد عبر عنهـا بـالشكل الآتي : «إن الدولة ليست بإقليم، أو سكـان أو مجموعـة من القواعـد الملزمـة. بـالفعل كل هـذه المعطيات الملموسة ليست غريبة عنها، إلا أنهـا تتجـاوزهـا. إن وجودهـا لا ينتمي إلى عالم المحسوسات؛ إنها من نظام الفكر. إن الدولة فكرة بكل معنى الكلمة».[29]

الفرع الثاني : الدولة المحايدة

تقـدم لنـا النظريـة الليبراليـة الـدولـة، خـلال المرحلـة الأولى من النظـام الرأسمالي، على أساس أنها جهاز محايد فوق الصراع الطبقي، هدفه خدمـة المصلحـة العـامـة، وظيفتـه تقتصر على الشرطـة والقضـاء، وتجـد ترجمتهـا في المـذهب الاقتصادي : دعه يعمل، دعه يمر. تتداخل في هـذا الإطـار مكتسبـات النظريـات التعاقدية ومثالية هيجل في الـدولـة. فلقـد وجـد الليبراليون في الحقوق الطبيعيـة،

(26) عن عبد الله العروي، مفهوم الدولة، دار التنوير للطباعة والنشر، بيروت، 1983، ص 74.

(27) نفس المرجع ص 82.

(28) نفس المرجع ص 74.

(29) Georges Burdeau, **L'Etat**, op. cit. p. 14.

خاصة تلك التي دافع عنها لوك : حق الحرية والمساواة وحق الملكية،[30] مجموعـة من المرتكزات التي يقوم عليها النظام الليبرالي. هذه الحقوق، لا تتنـافى مع وجود الدولة أو تستبعده، بل تشترطه.[31] فالحريات الفرديـة لا تتصور دون سلطـة تتخـذ الاختيارات والقرارات.[32] والدولة كشكل سياسي للمجتمع المدني هي الإطار الـذي يمارس داخله بـانسجـام الحريـات الفرديـة. هنـا تتوج مثـاليـة هيجل فكرة ضرورة الدولة واستمراريتها باعتبارها تتويج للتاريخ وأرقى شكل للحرية. قاعدتها الصلبـة الدستور، يتلخص فيهـا الشعور الوطني والـدستور بكون «مصلحـة المواطن وجوهره مضمونان في مصلحة وجوهر الدولـة وبواسطتهمـا».[33] إن وضع «الجوهر في الـدولـة والسياسة والحكومة ما هو إلا نتيجـة للتحليل الهيجلي الـذي يرى أن التنـاقض بين المجتمع والدولة، بين الاقتصاد والسياسة، بين الفرد والحكومـة فيجعل منـه تنـاقضـا مطلقـا لا حدثـاً تاريخيـاً».[34]

إن التداخل المبين أعلاه يدل على أن الليبرالية السياسية التي تجـد أسـاسهـا في الحقوق الطبيعية هي الشكل الذي يتخذه النظـام الليبرالي كمبـدإ لوجوده، في حين أن تدخل مؤسسة الدولة هو الجوهر الذي يعتمـد عليـه كمبـدإ لسيره.[35] هـذا التداخل يحيل إلى تساكن وتواجـد الحريـة والسلطـة في إطـار الـدولـة الليبراليـة،

(30) لماذا التركيز على لوك ؟ لأنه لا يتردد في اختزال الحقوق الطبيعية في حق الملكية، كما ذهب إلى إعطـاء هذه الحقوق اسم الملكية الخاصة. كما نجده في مؤلفه يتحدث عن شخصه الذي يمتلكـه بخلاف هوبس الـذي يتحـدث عن حقه على حياته. هكذا يتمحور فكر الأول على الملكية والثاني على السيـادة Gérard Mairet, Histoire des idéologies, tome III, pp. 152 et 153

(31) François Châtelet Évelyne Pisier-Kouchner, **Les conceptions politiques du XXe siècle**, Presses Universitaires de France, Paris, 1981, p. 157.

(32) انظر نفس المرجع، ص 163.

(33) برنار بورجوا، فكر هيجل السيـاسي، ترجمـة ومراجعـة جورج كتورة، الفكر العربي، العـدد 23، اكتوبر 1981، ص 292.

(34) عبد الله العروي، مفهوم الدولة، المرجع السـابق، ص 45.

(35) François Châtelet, Evelyne Pisier-Kouchner, **Les Conceptions politiques du XXe siècles**, op. cit. p. 157

ويؤدي إلى استبعاد المغالطات التي تقوم على أن الليبرالية تتعارض مع الدولة، ويتنافى مع وجودها. هذا الواقع الذي لن يزيد تطور النظام الليبرالي إلا على ترسيخه ودعمه.

الفرع الثالث : الدولة الوظيفية

إن تدخل الدولة أصبح يكتسي صبغة مكشوفة أكثر فأكثر مع تطور النظام الرأسمالي، وذلك قصد التخفيف من حدة الأزمات الاقتصادية والاجتماعية، وإعادة التوازن لبنية النظام الرأسمالي. هذا الواقع أكد بأن الفكر الليبرالي يتمحور حول الدولة، وأن النظام الرأسمالي يستلزم وجودها ويفرض تدخلها، كما أدى إلى تكييف النظرية الليبرالية مع هذه التطورات. هذا التكييف، الذي يعتبر دفاعاً عن استمرارية الدولة ورداً على النظرية الماركسية التي ترى بأفولها، تم من منظور الدولة الوظيفية.

ترتبط فرضية الدولة الوظيفية بالفكرة التي تقضي بانتهاء الإيديولوجيات،[36] والتقاء النظم الاجتماعية، باعتبار أن القرن العشرين يتميز بانتهاء الصراع بين الاختيارين الرأسمالي والاشتراكي الذي كان مهيمناً في القرن التاسع عشر، وكان يبرر التسابق والصراع من أجل السلطة وامتلاك حكم الدولة. فهو - أي القرن العشرين - عصر التقنية وعصر العقلنة، ويبقى الهدف من الصراع بين مختلف القوى السياسية تسيير شؤون المجتمع والدولة. إن «الدولة الوظيفية»، حسب المنظرين الليبراليين، ليست إلا دولة تكون في خدمة التضامن الاجتماعي،[37] أي في خدمة

(36) حول هذه الأطروحة انظر : François Châtelet, Evelyne Pisier-Kouchner, **Les conceptions politiques du XXe siècle**, op. cit. pp. 230 et s.

Raymond Aron, **L'opium des intellectuels**, Calman Lévy, éditeur, Paris, 1955.

(37) Georges Burdeau, **L'Etat**, op. cit. pp. 147 et s.

المجتمع ككل. كيف تتحقق إذن دولة المجتمع بأكمله في أعين الليبراليين ؟ إنهم يستبعدون تحقيقها عن طريق العنف، ذلك أن بنية ومقتضيات المجتمع التقني لا تتلاءم مع الصراعات وتبذير الطاقات الناشئ عن منافسات القوى من أجل الاستيلاء على حكم الدولة وامتلاكه. إن تحقيق هذه الغاية يكون من فعل «الدولة الوظيفية» التي تتوقف عن كونها محور الصراعات لتصبح محركها. إن الدولة ستصبح جهاز القوة الذي يفرض على الجماعة قيم المجتمع التقني ويعبئ كل الطاقات الاجتماعية لخدمة أهداف الكل، إنها دولة لا يكون الحكم فيها مميزاً بأصله وإنما بالوظيفة التي يقوم بها.[38]

إن الدفاع عن استمرارية الدولة لا يقتصر على المجتمعات الرأسمالية بل يتجاوزها إلى الدول الاشتراكية. كيف يتحقق هذا ؟ يجيب ماكس ڤيبر : «بما أن جهاز الدولة القمعي والتنظيمي والتربوي غير مرتبط بالطبقة الوسطى، فإنه لن يضمحل بعد زوال النظام الرأسمالي، بل العكس هو الذي سيحدث. إن خاصيات الدولة الحديثة ستزداد قوة بعد تأميم وسائل الإنتاج لأن النظام الاشتراكي عبارة عن عقلنة أوسع وأعمق. ستزداد البيروقراطية في الإدارة والأدلوجة في التعليم، سيتسع مجال التوجيه في الاقتصاد والقمع في الحياة اليومية. ليست الاشتراكية في نظره طريق اضمحلال الدولة كما يعتقد أنصارها، بل طريق تضخمها وتقويتها».[39]

(38) انظر نفس المرجع.

(39) عبد الله العروي، مفهوم الدولة، ص 83 و 84.

المبحث الرابع

النظرية الماركسية

بخلاف التحليل الليبرالي الذي يذهب إلى اعتبار الدولة مؤسسة دائمة، تظهر لنا الدولة من خلال النظرية الماركسية ظاهرة تاريخية، لم توجد منذ الأزل، ارتبط نشوءها بالملكية الخاصة والصراع الطبقي، ستتطور لتؤول إلى الاضحلال وتزول بزوال الشروط التي أدت إلى وجودها (الفرع الأول). إلا أن النظرية والتطبيق يفيدان ببعض المشاكل المطروحة، الأمر الذي استتبع انتقاد التصور الذي قامت عليه النظرية (الفرع الثاني)، وفي حالات أخرى إلى إغنائها الذي تم بفضل اجتهادات الماركسيين الجدد (الفرع الثالث).

الفرع الأول : عرض النظرية الماركسية الكلاسيكية

يرتبط نشوء الدولة، تطورها واضحلالها في الاشتراكية العلمية بالملكية الخاصة. فكل نظام إنتاج يستند إلى الملكية الفردية يؤدي حتماً إلى خلق طبقات اجتماعية متناقضة المصالح. هذا التناقض يشكل عاملاً حاسماً في تطور التاريخ سواء تعلق ذلك بتفسير مؤسسات اقتصادية واجتماعية وسياسية كالدولة. فإذا كانت الدولة لم تنشأ خارج المجتمع أو قوة مفروضة عليه من أعلى، فإنها ظهرت عند مرحلة معينة من تطوره؛ عند درجة استعصت فيها التناقضات الطبقية. فالانتقال إلى الدولة، أي إلى المجتمع الطبقي تمَّ بعد انحلال النظام العشائري وظهور النظام العبودي؛ «بعد انحلال نظام المشاعة البدائية، وظهور الملكية الفردية على شكل الملكية المنقولة لتتحول من ملكية عقارية إقطاعية، إلى ملكية منقولة حرَفية،

إلى رأسمال المعمل حتى الرأسمال الحديث المشروط بالصناعة الكبيرة وبالمزاحمة العالمية التي تمثل الملكية الخاصة الصِّرفة، المجردة من كل مظهر تشاركي، المستبعدة لكل تأثير الدولة على تطور الملكية».[40]

إن تحديد ظهور الدولة هذا، يفسر دورها القائم على التمثيل الطبقي والعنف؛ ذلك أن نظام الملكية الخاصة يؤدي إلى وجود طبقات متنافرة، متناقضة المصالح، لأن من مصلحة مالكي وسائل الإنتاج تعميق الاستغلال، أي توسيع حجم فائض القيمة، بخلاف الطبقات المستغلة التي تسعى إلى التخفيف من الاستغلال إن لم يكن إلى إلغائه. على هذا الأساس، فإن دولة اليونان القديمة أو دولة الرومان كانت في في خدمة طبقة الأسياد، وكذا الدولة في العصور الوسطى، كانت دولة الإقطاعيين يستعملونها لاستغلال الاقنان وقمعهم. أما الدولة الحديثة، وإن كانت في الظاهر مستندة على القانون والمشروعية، فإنها لا تخرج عن هذه القاعدة، ذلك أنها كانت أداة هدفها تدعيم الاستغلال وتركيزه. إن وظيفتهاهي إعادة إنتاج علاقات الإنتاج، أي المحافظة على النظام الاستغلالي السائد، وأساس سلطتها ليس القانون والصالح العام، بل القمع المنظم والمقنن الذي تفرضه الطبقة السائدة. أما بعد الرأسمالية والتي تعد الإمبريالية أعلى مراحلها،[41] فتأتي الاشتراكية التي تفسح المجال للمجتمع الشيوعي.

ويستلزم الانتقال من مجتمع طبقي إلى مجتمع بدون طبقات القضاء على الدولة. هذا القضاء لا يتم بصفة فجائية. إن الأمر يتعلق باضحلال الدولة، الشيء الذي يتم على مرحلتين :[42] فالمرحلة الأولى تتحقق عن طريق الثورة الاشتراكية وإقامة ديكتاتورية البروليتاريا، حيث تستولي البروليتاريا على السلطة السياسية، ويتم القضاء على جهاز الدولة البورجوازية ويعوض بجهاز بروليتاري يستعمل كأداة ضد مصالح الأقلية، أي البورجوازية. وتأخذ الدولة على عاتقها إلغاء

(40) كارل ماركس، الإيديولوجية الألمانية.

(41) Lénine, **l'impérialisme stade suprême du capitalisme**, éditions en langues étrangères, Pékin, 1970

(42) Lénine, **l'Etat et la révolution**, éditions en langues étrangères, Pékin, 1976 pp. 107 et s.

المِلْكية الخاصة لوسائل الإنتاج وإعلان مِلْكِية الدولة لها باسم الجميع، كما تتكفل بخلق إنسان جديد متحرر من النزعات والميول البورجوازية. وتؤدي هذه المرحلة إلى الشيوعية التي تختفي فيها الدولة باعتبارها أداة للاستلاب السياسي، والديموقراطية باعتبارها شكلاً من أشكال الدولة، فتحل إدارة الأشياء محل حكومة الإنسان، حيث يتحقق مجتمع الرخاء، فيكون لكل واحد حسب حاجته، لا حسب عمله، كما في المجتمع الاشتراكي.

الفرع الثاني : بعض المشاكل المطروحة

إن التطور الذي عرفه النظام الرأسمالي يفيد بأن مسألة التحول إلى الاشتراكية ليست باليسيرة. إنها معقدة، تتطلب دراسة المستجدات التي عرفتها الرأسمالية منذ تحولها إلى إمبريالية، ذلك أنها بفضل تدخل الدولة استطاعت أن تخفف من حدة الأزمات بالبحث عن حلول لها. ويندرج في هذه الحلول القيام بعدة إصلاحات فوقية وتأميم عدة منشآت ومشاريع. هكذا تم خلق قطاع عام إلى جانب القطاع الخاص. ان هذه التطورات كان لها انعكاس على التكوين الطبقي والتحالفات الطبقية في هذه الدول. يمكننا أن نتساءل، فيما إذا كانت إشكالية الانتقال المعقدة هي التي تفسر تخلي عدد من الأحزاب الشيوعية الأوروبية عن مقولة ديكتاتورية البروليتاريا لصالح التحول إلى المجتمع الاشتراكي بطريقة سليمة وديموقراطية. في هذا السياق اتخذ الحزب الشيوعي الفرنسي في مؤتمره الثاني والعشرون قراراً بالتخلي على مقولة ديكتاتورية البروليتاريا انطلاقا من تحليله للتناقض الأساسي للمجتمع الفرنسي؛ هذا التناقض بين البورجوازية الاحتكارية الكبرى ومجمل الفئات الشعبية.(43)

43) إن هذا القرار استتبع انتقادات مهمة سواء من داخل الحزب أم خارجة تذكر منها انتقاد Louis Althusser, 22e congrès, éditions François maspéro, Paris, 1977, pp. 29 et s.

ومما يزيد في تعقيد مسألة الانتقال إلى المجتمع الاشتراكي اصطدامها بواقع الدول المتخلفة وخصوصية بنياتها السياسية والاقتصادية. هذه الخصوصية أدت، بممثلي الأحزاب الشيوعية المجتمعين في موسكو سنة 1960، إلى الاعتراف في تصريحهم المشترك بالطابع الإيجابي لصيغة الديموقراطية الوطنية كمرحلة تمهد الانتقال إلى المجتمع الاشتراكي، والتي تقتضي تحالف جميع القوى الوطنية تحت قيادة البورجوازية الوطنية.(44)

إن النقاش حول الانتقال إلى المجتمع الاشتراكي يتدعم بانعدام تجربة ملموسة عن تحول الدول الاشتراكية إلى مجتمع شيوعي، وما يطرحه تقوية جهاز الدولة فيها من جدل. إلا أن هذا النقاش، وهذا الجدل المتعلق بالتكهنات حول أفاق تطور الدولة الرأسمالية، يحيل إلى جدل آخر حول عديد من النقاط، تتراوح بين تركيز النظرية الماركسية على دراسة التطور التاريخي للمجتمعات الأوروبية من خلال ثلاثة نماذج (أثينا وروما والجرمان)، وبين رفض النظرية من أساسها : ربط قيام الدولة بالملكية الخاصة والصراع الطبقي. في هذا الإطار يندرج التساؤل حول الأسباب التي كانت حاسمة في انهيار العشائري : هل هي فعلا اقتصادية أم بالعكس من هذا سياسية وخارجية ؟ كما يندرج نفي الفرضية التي تربط نشوء الدولة بانقسام المجتمع إلى طبقات انطلاقا من كون السلطة غير موجودة في المجتمعات البدائية.(45) فالسلطة في هذه المجتمعات، حسب بْيِيرْ كْلاسْتر Pierres Clastres، كانت موجودة عادلة، نابعة من المجتمع وليست مفروضة عليه من أعلى. إن مؤسسة الزعيم كانت في خدمة المجتمع الذي يمارس سلطته عليه. هذا المجتمع الذي كان يرفض نشوء سلطة سياسية مستقلة، أي نشوء الدولة.(46) وتفيد دراسة بيير كلاستر بأن العامل الحاسم في التحولات التي عرفتها المجتمعات البدائية هو القطيعة السياسية التي تجلت في ظهور الدولة، لا التغيرات الاقتصادية. فالتبعية

(44) P.F. Gonidec, **Politique comparée du Tiers monde**, les cours de droit, Paris 1975, p. 179.

(45) Pierres Clastres. **La société contre l'Etat**, les éditions de minuit, Paris, 1974, pp. 12-22.

(46) انظر نفس المرجع ص 182.

سياسية قبل أن تكون اقتصادية، والسلطة قبل العمل، والاقتصادي ينبثق عن السياسي، وظهور الدولة هو الذي يحدد نشوء الطبقات. هكذا «فحتى لو أردنا الاحتفاظ بالمفاهيم الماركسية فإن البنية التحتية يمثلها السياسي، أما البنية الفوقية فتتمثل في الاقتصادي».[47]

الفرع الثالث : اجتهادات الماركسيين الجدد

إن إغناء النظرية الماركسية تم بفضل عطاءات الماركسيين الجدد. وسنقف في هذا المجال، عند لُويسْ أَلْتُوسيرْ Louis Altusser و نيكوسْ پولانتزاس Nicos Poulantzas.

إن مساهمة لويس ألتوسير تتجلى في النظر إلى جهاز الدولة لا كجهاز قمعي فحسب، بل كأجهزة إيديولوجية تعمل بانسجام مع الجهاز القمعي على إعادة إنتاج علاقات الإنتاج.[48] وللتوضيح، يبين أن تحليلات الماركسيين الكلاسيكيين تقوم على المحاور الآتية :

1) الدولة جهاز قمعي.

2) التفريق بين سلطة الدولة وجهاز الدولة.

3) اعتبار الهدف من الصراع بين الطبقات سلطة الدولة، وتستعمل الطبقة المسيْطِرَة عليها جهاز الدولة لخِدْمَةِ أهدافها الطبقية.

47) انظر نفس المرجع ص 172.

48) Louis Altusser, **Idéologie et appareils idéologiques de l'Etat**, in Positions, Editions Sociales, Paris 1976, pp. 85-86.

4) يتحتم على البرُولِيتاريَا الاستيلاءُ على سلطة الدولة للقضاء على جهاز الدولة البورجوازية، وتعويضه بجهاز بروليتاري يوظف، في مراحل لاَحِقة، في مسلسل جذري وهو القضاء على الدولة.

على أساس التحليل السابق، يتبنى لُويسْ ألتوسير فكرة التفريق بين سلطة الدولة وجهاز الدولة. إلا أنه يضيف بأن جهاز الدولة لا يقتصر على الجهاز القمعي، بل يتضمن الأجهزة الإيديولوجية أيضاً. فالجهاز القمعي يتألف من الحكومة، الإدارة، الجيش، الشرطة، المحاكم والسجون... الخ. أما الأجهزة الإيديولوجية فهي متعددة، تشمل مؤسسات لها استقلال نسبي عن الدولة وتتضمن : الجهاز الديني، الجهاز العائلي، المدرسي، الجهاز الإعلامي، النقابي، الثقافي، والسياسي المتمثل في الأحزاب السياسية. وضمن الأجهزة الإيديولوجية يوجد جهاز مسيطِر : الكنيسة في النظام الإقطاعي، المدرسة في النظام الرأسمالي. ومن العبث أن تحتفظ طبقة أو تحالف طبقي بالسلطة لمدة طويلة دون أن تمارس سيطرتها على جميع الأجهزة الإيديولوجية.[49] وأجهزة الدولة بصنفيها لها وظيفة قمعية وإيديولوجية في آنٍ واحد. إلا أن وظيفة الجهاز القمعي تقوم على العنف بالدرجة الأُولى، في حين أن وظيفة الأجهزة الإيديولوجية تقوم على الإيديولوجيا بالدرجة الأُولى، بينما وظيفتها القمعية تُعَدُّ ثانوية.[50] إن وظيفة جهاز الدولة القمعي هو تحقيق الشروط السياسية لإعادة إنتاج علاقات الإنتاج، والتي هي في نهاية المطاف علاقات الاستغلال، وذلك بواسطة القمع. كما أن جهاز الدولة يحقق بواسطة القمع الشروط السياسية لكي تمارس الأجهزة الإيديولوجية وظيفتها. أما الانسجام بين الأجهزة الإيديولوجية والجهاز القمعي، وبين مختلف الأجهزة الإيديولوجية فيتحقق بواسطة الإيديولوجية المسيطرة.[51]

49) انظر نفس المرجع ص 86.

50) انظر المرجع السابق ص 84 ـ 85.

51) انظر المرجع السابق ص 90

أما اجتهادات نيكوس پولانتزاسْ فتتلخص في النظر في أن الدولة في المجتمعات الرأسمالية تملك تماسكاً داخلياً واستقلالاً نسبياً لا بالنسبة للبنيات الاقتصادية فحسب، بل تجاه الطبقات أو فئات التحالف المهيمن.[52] لهذا فهي تتجاوز كونها أداة في يدِ الطبقة المُسيْطِرَة. إنها تمتد لتمثيل كافة الطبقات المتصارعة في زمن محدّد، وعلى هذا فهي وحدة متناقضة. إن هذه الوحدة هي التي تعطي لوحدة السلطة في الدولة مدلولها الحقيقي.[53] فسلطة الدولة توحد الممارسات السياسية في خدمة مصالح هذه الطبقة أو جزء من الطبقة المُسيْطِرَة؛ ولكنها في هذا التوحيد تتدخل لتحقق حلولاً وسطى بين مصالح الطبقات أو التحالف المهيمن ومصالح الطبقات المحكومة. إلا أنه لا يجب الخلطُ بين هذه الحلول (التأميمات مثلاً) والاستيلاء على السلطة من طرف هذه الطبقات.

(52) Nicos Poulantzas, **Pouvoir politique et classes sociales**, François Maspéro, Paris 1975, p. 81.

(53) انظر المرجع السابق ص 82.

الفصل الثاني

عناصر الدولة

لقد اصبح وجود الدولة كشكل لتنظيم المجتمع البشري على إقليم معينٍ، من المعطيات البديهية والمتعارف عليها. هذا الوجود يتحدد من خلال اجتماع العناصر الآتية : سُكّان أو مجموعة بشرية، تستقر على إقليم معين، توجد على رأسه سلطة سياسية عليا. هذه العناصر، التي أضاف إليها البعض عنصراً آخر يتمثل في موافقة المحكومين[54]، انتُقِدت لكونها تشكل أدوات لدراسة وصفية للدولة، ولا تمثل قاعدة لنظرية فعلية عن الدولة.[55] إلا أن اعتبار هذه العناصر من البديهيات لا يبرّرُ تجاوزَ دِراستِها التي تبقى من الأهمّية بمكان. وعلى هذا سيتضمن هذا الفصل المباحث الثلاثة الآتية :

المبحث الأول : المجموعة البشرية أو السكان

المبحث الثاني : الإقليم

المبحث الثالث : السلطة السياسية

(54) Georges Burdeau, **Traité de science politique**, Tome II, l'Etat, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1967, pp. 126 et ss.

(55) Michel Miaille, **l'Etat du droit**, op. cit. pp. 171-173.

المبحث الأول

المجموعة البشرية

لدراسة المجموعة البشرية نقترح أولاً محاولة لتعريفها (الفرع الأول)، وثانياً دراستها من خلال النظريات المتضاربة حول الأمة (الفرع الثاني).

الفرع الأول : محاولة تعريف المجموعة البشرية

يشكل هذا العنصر السُّكّان، أي المجموعة من الأفراد الذين يستقرون على إقليم الدولة، تجمعهم صفات مشتركة، وتربطهم بالدولة رابطة قانونية : الجنسية. إننا بهذا لا ننظر إلى السكان من زاوية عددية فحسب، أي بصرف النظر عن الأواصر التي تربط بين الأفراد لتضفي عليهم طابعاً مشتركاً. هل يعني هذا حصرُ عنصر السُّكّان أو المجموعة البَشرية في الأُمّة، وبالتالي اعتبار الدولة أُمّة ؟ للتوضيح نرى أن الخصائص المشتركة بين الأفراد تضفي على عنصر السُّكّان طابع الثبات والاستمراية، ولكننا نتدارك التعميم الاعتباطي لنؤكد أن هذا الثبات لا يخلو من حَرَكِيّة. هذه الديناميكية أو الحركية تتراوح بين تواجُد جاليات أجنبية وأقليات على تراب الدولة، وبين تواجد عدة أمم في إطار الدولة الواحدة. هذا التَّواجُد معترف به دستورياً، تمخض البحث له عن حلٍّ دستوري، إعطاء الدولة أحياناً شكلاً اتحادياً (الدستور اليوغوسلاڤي 21 يبراير 1974، دستور الاتحاد السوڤياتي 7 أكتوبر 1977)، أو تنظيم إداري لا مركزي يحقق لهذه المجموعات، في إطار دولة وحيدة، استقلالها الذاتي قصد المحافظة على كيانها وخصائصها

المشتركة، مما يمكن من تلافِي النزعات الانفصالية (الدستور الإيطالي لسنة 1948).[56] كما أننا لا نهمل الإشارة إلى أمم شكلت تاريخيا دولاً لمدة طويل، ولكن انقراض الكيان السياسي، أي الدولة، لم يؤد إلى انقراضها كأُمة (الدولة الأرمينية التي اختفت في القرن 13).[57]

إن ما سبق يُفيد بتجاوز الحصر الشائع للمجموعة البشرية في الأُمة خصوصاً إذا علمنا أنه يحيل إلى الخلط بين الدولة والأُمة، مما يؤدي إلى السقوط في مسألة الجدلية بين الدولة والأُمة.[58] إن ذلك الخلط نجده مثلاً عند دُورْكَايْم Durkeim الذي تحدث عن الدولة الألمانية باعتبارها أمة،[59] وإيسْمان Eisenmann الذي نظر إلى الدولة باعتبارها التشخيص القانوني للأُمة. إن المعادلة التي يسفر عنها هذا التصور هي كالآتي : من الأُمة إلى الدولة. هذه المعادلة لم تصمد أمام واقع بعض الأُمم الموزعة على دولٍ مختلفة، وأمام معطيات القرن العشرين، حيث استتبع واقع معظم الدول الإفريقية قلب المعادلة التي أصبحت تتصور كالآتي : من الدولة إلى الأُمّة، كما انهارت أمام إيجاد حلول لترجمة واقع تواجد أُمم متعددة، سواء في إطار الدولة الوحيدة أو الدولة الاتحادية.

ومهما يكن من أمر فإن تحديد طبيعة الروابط بين السكان أفسحت المجال لنظريات متضاربة قصد تفسير أصل هذه الظاهرة الاجتماعية.

(56) Claude Albert Colliard, **Etat et Nation, Variations modernes sur un théme classique**, in Itinéraires, Etudes en l'honneur de Léo Hamon, Economica, Paris 1982, p. 124.

(57) انظر نفس المرجع، ص. 119.

(58) Michel Miaille, **l'Etat du droit**, op. cit. pp. 176-177.

(59) Bernard Pelloille, **le vocabulaire des notions «nation», «Etat», «Patrie», quelques résultats** d'enquête, in Revue Française de science politique, N° 1, Février 1983, Volume 33, pp. 66.

الفرع الثاني : المجموعة البشرية من خلال أهم النظريات حول الأُمة

في حين أن النظرية اللبيرالية تفسر هذه الظاهرة الاجتماعية انطلاقا من الروابط المادية والروحية(I) تذهب النظرية الاشتراكية إلى اعتبارها وليدة الرأسمالية(II). وتتغذى هذه النظرية بمحاولة تجاوز حصر هذه الحقيقة الاجتماعية في العالم الرأسمالي. فالأُمة، حسب اجتهاد سمير أمين لتحديد مفهوم الأُمة العربية، وليدة الطبقة القادرة على تحقيق المركزة السياسية والاقتصادية.(III)

I النظرية اللبيرالية

يتضارب في إطار النظرية اللبيرالية مفهومان سنعرضهما على التوالي :

فالمفهوم الأول، تمثله المدرسة الألمانية، يعطي المقام الأول، أو بالأحرى يرد أصل هذه الظاهرة، إلى الروابط المادية التي تؤلف بين أفراد المجموعة البشرية : العرق واللغة والدين، مع التركيز على العامل العرقي. ويقضي هذا التصور بأنه يوجد تسلسل بين مختلف الأعراق البشرية، وعلى رأس هذه السلسلة يوجد العرق الآري الخالص، وفي أسفلها توجد الأعراق الملونة، وبينها تتفاوت مراتب الأعراق البيضاء غير الآرية والأعراق المختلطة؛ فالعرق الآري الخالص الذي احتفظ بنقائه، هو العرق الألماني، أي الأمة الألمانية. بناء على هذا التصور برر هتلر مطالبته بأن تشمل الدولة الألمانية الأفراد الآريين المسيحيين ذوي اللغة والثقافة الألمانية، وحسب هذا التصور أيضا برر أعماله الوحشية.

أما المفهوم الثاني الذي تبنته المدرسة الفرنسية فيعطي - بالإضافة إلى العوامل المادية - المقام الأول للعامل الروحي. فالأمة تتجاوز كونها مجموعة من الأفراد الذين تؤلف بينهم روابط مادية، دينية، لغوية وثقافية. إنها تقوم على إرادة

العيش المشتركة[60]. هكذا عرفها الإيطالي مانشيني Mancini (1851) بأنها مجتمع طبيعي من الناس تسوقه وحدة الإقليم والأصل والأخلاق واللغة إلى المشاركة في الحياة البشرية والضمير الإنساني. وفي هذا السياق أكد الفرنسي رينان Rénan بأن إرادة العيش المشتركة هي المبدأ الروحي للأُمة، وهي بهذا تتكون من الأجيال الماضية والحاضرة والمستقبلة[61].

إلا أن هذا التصور المثالي يصطدم بالنظرية الاشتراكية التي تجعل الأمة نتاج الرأسمالية.

II النظرية الاشتراكية

تقوم النظرية الاشتراكية على اعتبار الأُمة نتاج الرأسمالية. هكذا يتم الربط بين الأُمة والرأسمال، وإعطاء الروابط الاقتصادية داخل المجموعة البشرية المستقرة على إقليم معين الدور الحاسم في تكوين الأُمة. قد يرى البعض في هذا التصور تجاوزاً لعدة معطيات كالإقليم واللغة والتكوين النفسي المشترك. إلا أن الأُمة، كمجموعة من الأُفراد تستقر على إقليم معين، لم تتكون بصفة فجائية وعرضية حسب التحليل الاشتراكي، بل كان تكوينها نتيجة تطور تاريخي طويل، تداخلت فيه عوامل متعددة : وحدة الإقليم واللغة والتكوين النفسي المشترك، وعلى رأس هذه العوامل العامل الاقتصادي.[62] فوجود اللغة من مميزات الأُمة ولكن وحدتها قد تفتقد أحيانا، ومع ذلك فافتقادها لايؤدي إلى انهيار الأُمة. أما الإقليم فهو يلعب دورا أساسيا في تكوين حياة مشتركة عبر الأجيال، يتبلور من خلالها شعور وطني وتكوين نفسي مشترك. تتدعم هذه العوامل بحياة اقتصادية

(60) Georges Burdeau, **Traité de science politique**, Tome II, l'Etat, op. cit. p. 115.

(61) انظر نفس المرجع.

(62) Staline, **Qu'est -ce que la nation ?**, 1914, in les marxistes et le politique, op. cit. p. 181.

داخل الإقليم، تعمل على تماسك مختلف أجزاء المجموعة البشرية، وتتدعم عملية التوحيد والتماسك هاته بتطور وسائل المواصلات[63].

فالأمة، حسب هذه النظرية، لم تظهر إلا مع نهاية القرون الوسطى وبداية ظهور الطبقة البورجوازية، حيث كانت انعكاسا لتطلعها نحو توحيد السوق : سوق البضائع والعمل، نظراً لأن توزيع البلاد الأوروبية إلى إمارات ومقاطعات وما ينتج عنه من حواجز جمركية كان يحول دون ازدهارها، ولم تكن مطالبتها بتحقيق الأمة إلا نتيجة لهذا الطموح. وبناء على هذا فالأمم ظهرت متأخرة عن الطبقات. فإذا كانت هذه الأخيرة قد تكونت في مرحلة نشوء مجتمع الرق، فإنها «نتاج حتمي وشكل حتمي للعصر البورجوازي للتطور الاجتماعي»، سبقته أشكال تاريخية لجماعات من الناس كالعشيرة والقبيلة والقوم. كما أن الروابط الاقتصادية التي تشكلت في هذا العصر، أي مع نهاية القرون الوسطى، هي التي وحدت الناس الذين يعيشون على إقليم واحد ولهم لغة مشتركة؛ وفي مجرى التطور الاقتصادي والسياسي ينبثق التكوين النفسي المشترك الذي يظهر في التقاليد التاريخية للأمة وفي خصائص ثقافتها وأسلوب معيشتها. وتظل الأمم التي تشكلت في هذا العصر بورجوازية نظراً للدور المسيطر الذي تلعبه البورجوازية، وبالرغم من أن العمال والفلاحين وسائر فئات الشغيلة يشكلون الغالبية الساحقة في هذه الأمم.

إلا أن هذه النظرية تظل محدودة الأفق نظرا لانطلاقها من واقع الدول الرأسمالية.

III اجتهادات لتحديد مفهوم الأمة العربية

نقتصر على اجتهاد سمير أمين في كتابه «القومية العربية وصراع الطبقات»، ذلك أن تصوره يفيد برفض الأساس الليبرالي للأمة، وتجاوز حصر النظرية الاشتراكية لهذه الحقيقة الاجتماعية في العالم الرأسمالي والطبقة البورجوازية.

63) انظر نفس المرجع ص. 182.

فالأُمة في نظره نتاج الطبقة القادرة على تحقيق المركزة السياسية والاقتصادية. إن نقطة الانطلاق تقوم على أن المشرق والمغرب عرفا قديما حضارات زاهرة ومدنية لا جدال فيها، وكان تساؤله الذي يشكل محور دراسته : ما هو مصدر الفائض الذي أرسيت عليه حضارات المنطقة ؟[64] أما اقتراحاته فتقود إلى الانطلاق من المعطيات الآتية :[65]

1 - إن الأُمة ظاهرة اجتماعية يمكن أن تظهر في كل مراحل التاريخ، ذلك أنها غير متلازمة مع نمط الإنتاج الرأسمالي. إنها تظهر عندما تجد التشكيلات الاجتماعية أساسها في نمط إنتاج يتطلب مركزة السلطة السياسية والتنظيم الاقتصادي. ففي النظام الإقطاعي في أُروبا، يترافق في آن واحد غياب المركزة السياسية والاقتصادية مما يفسر انقسام أُروبا إلى إمارات ومقاطعات، بخلاف تشكيلات مصر والصين القديمتين التي كانت تتطلب المركزة من أجل الأشغال الكبرى عملت على خلق الأمة. كما أن التشكيلات التي تجد أساسها في التجارة الكبرى غالبا ما أنجبت أمما رغم غياب حكم سياسي مركزي.[66]

2 - تظهر الأمة إذا وجد داخل التكوين الاجتماعي طبقة اجتماعية تراقب الجهاز المركزي للدولة وتؤمن لأفراد المجموعة وحدة اقتصادية بصرف النظر عن كونها بورجوازية رأسمالية وطنية.[67] فإذا كانت الأمة العربية قد توارت في القرن الثالث عشر، فإنها لم تتحقق إلا في لحظات قصيرة. أما الطبقة الاجتماعية التي اضطلعت بعملية التوحيد فهي طبقة التجار المحاربين.

3 - إن هذه الظاهرة الاجتماعية ليست حتمية. فيمكن أن تنمو وتتدعم كما يمكن أن تختفي، ذلك أن الطبقة الاجتماعية التي تتكفل بعملية التوحيد قد تدعم سلطتها التوحيدية كما قد تفقدها.

64) Samir Amin, **nationalisme et luttes de classes**, éditions de minuit, Paris, 1977, p. 14

65) انظر نفس المرجع، ص. 108

66) انظر نفس المرجع، ص. 111

67) انظر نفس المرجع، ص. 10[illegible]

المبحث الثاني

الإقليم

إنه لمن المنطقي أن تستقر المجموعة البشرية على إقليم معين تمارس عليه الدولة سلطاتها واختصاصاتها. هذا الإقليم يتألف من ثلاثة عناصر : البري والبحري والجوي. إلا أننا نشير أن اعتبار الإقليم كإطار تمارس عليه الدولة سيادتها استقر في العالم الأُروبي بعد انهيار المجتمع الإقطاعي الذي كان يتوزعُ إلى ثلاث مجالات متراتبة كالتالي : دينية أولاً ثم جغرافية وروحية ثانياً وأخيراً إقطاعية.(68) هذا التوزيع الذي خضع له مفهوم الإقليم بدأ يتهاوى أمام عملية توحيد المجتمع الإقطاعي بحيث أصبح الإقليم امتدادا لكيان الحاكم أو الأمير.(69)

وإذا كان من المعلوم أن إقليم الدولة تحده حدود طبيعية أو اتفاقية، فإن هناك من يعارض في اعتبار الحدود ـ بناء على كون الإقليم هو إطار الاختصاص والسيادة ـ قانونية سياسية وإعطائها بهذا طابعاً كونياً وعالمياً. فالأبحاث الاجتماعية تفيد بأن المجتمعات تتطور في مكان محدد، وأن المجتمعات القبلية الإفريقية أو الأسترالية تحدد مكاناً معيناً لا تحقق خارجه الحماية الإلهية، وبالتالي لن يعْبُر الأفراد خارجه. وعلى هذا الأساس فالحدود قد تكون دينية وحتى اقتصادية. أما المفهوم الحديث للحدود كخط وهمي يفصل بين مناطق سياسية مختلفة فيتعلق ـ في نظر هذا الاتجاه ـ بظهور العلاقات الرأسمالية وتطورها. وتشكل، أي الحدود، إلى جانب الدولة وجهان لنفس التنظيم للرأسمالية الناشئة.(70)

(68 Michel Korinman et Maurice Ronai, **Les idéologies du territoire**, in histoire des idéologies, Tome III, op. cit. pp. 229 et 230.

(69 انظر نفس المرجع، ص. 230.

(70 Michel Miaille, **L'Etat du droit**, op. cit. p. 180.

وعلى خلاف ما سبق هناك من يربط بين ظهور الدولة وظهور المفهوم الحديث للحدود. في هذا الصدد يعطي جُورْج بورْدُوGeorges Burdeau تفسيراً تقنياً للمسألة، ذلك أن «الأعمال الخرائطية التي لم تتم إلا في القرن 16، وأصبحت ممكنة بفضل البعث المجدد للدراسات في الرياضيات والجغرافيا، هي التي أظهرت المفهوم الحديث للحدود. ولهذا فمن الأهمية بمكان أن نُلاحظ أن مفهوم الدولة قد ظهر إلى النور ليحدد شكلا معينا للسلطة السياسية».(71)

ويقدم لنا الإقليم بعض الخصوصيات. فقد يكون مكوناً من عدة وحدات : الباكستان قبل انفصال بنكَلاديش. وقد يضم مجموعة من الجزر كما هو الشأن في اليونان، ونفس الشيء فيما يتعلق بآلاسكا وهاواي بالنسبة للولايات المتحدة الأميركية.

والجزء الأرضي من إقليم الدولة، ظاهره وباطنه، وما قد يكون داخله من أنهار لا يثير جدلاً. فحدود الدولة ـ سواء كانت اتفاقية أم طبيعية ـ واضحة ومعروفة. إلا أن عدم تحديدها بصفة قاطعة في بعض مناطقها لا يؤدي إلى انهيار عنصر الإقليم والدولة بالتالي. أما بالنسبة للجزء الملاصق من البحر لشواطئ الدولة والمعروف باسم المياه الإقليمية فهو مثار جدل وخلاف. وإذا كان من المقرر أن إقليم الدولة يشمل تلك الطبقات من الجو التي تعلو الجزء الأرضي، فإن تحديد سلطتها عليه يطرح بعض المشاكل خصوصا بعد الاكتشافات العلمية الحديثة، ولهذا لم يعد مقبولاً بالفكرة التي تقضي بأن إقليم الدولة يشمل طبقات الجو التي تعلو هذا الإقليم إلى ما لا نهاية له من الارتفاع.

(71 Georges Burdeau, **droit constitutionnel et institutions politiques**, op. cit. p. 16.

المبحث الثالث

السلطة السّياسية

إن وجود سلطة سياسية تفرض على سائر أنحاء إقليم الدولة، وفي مواجهة جميع السكان، يعد العنصر الثالث من عناصر الدولة. إلا أننا لن نتناول السلطة السياسية بكيفية مجردة. فوجهات النظر متعددة بشأنها(الفرع الأول)، تثير استفهامات حول المشروعية كأساس لها (الفرع الثاني).

الفرع الأوّل : وجهات نظر مختلفة حول السلطة

إذا ما حاولنا تعريف السلطة السياسية، فإننا نصطدم بوجهات نظر مختلفة. فهناك من يرى أنها تعنى أن يكون للحاكمين وحدهم سلطة القسر والتنفيذ الجبري، حيث إن وجودها هو الذي يدعم الحقوق الوضعية. وعلى هذا فهي تعرف على أنها مجموعة من المؤسسات والأجهزة التي تمكن من إخضاع المواطنين داخل دولة معنية. في هذا الاتجاه ذهب البعض إلى تعريف الدولة بالنظر إلى عنصر القوة. فالدولة في نظر دوكي Duguit نتاج القوة. وبالنسبة لماكس ڤيبر Max Weber، إنها المجموعة السياسية التي تعتبر بأن لها الحق في احتكار مشروعية الضغط المادي.

ولكن هل تتمثل السلطة السياسية في القوة وحدها ؟ ألا يتخذ الإخضاع في مقابل العنف صورة قانون ؟ بالفعل، ينازع البعض في اعتبارها مجرد تسلط مادي قاهر، نظرا لأن كل تحليل للسلطة ينتهي إلى اعتبارها مركبا معقدا غير بسيط ولا مقتصر على القوة المادية. فإذا كانت تعنى القدرة على حكم الآخرين، فإن هذه القدرة تتداخل فيها الى جانب القوة المادية، عوامل نفسية واقتصادية واجتماعية

وتاريخية. وعلى هذا فهي تتجاوز هذا الإطار الضيق الذي يحصرها في القوة المادية. فحقيقة السلطة في نظر جورْجْ بُورْدُوGeorges Burdeau تكمن في موافقة المحكومين أكثر من كونها تكمن في إرادة الحاكمين. في هذا السياق يرى مُوريسْ دوڤيرْجيه Maurice Duverger بأنها عندما تتحول إلى نوع من القهر المادي فإنها لا تعبر عن الوضع الطبيعي للأمور، ومن هنا يعتبر بأن الديكتاتورية ليست بظاهرة طبيعية.

ولكن النقاش يتجاوز هذا الإطار الضيق الذي ينظر إلى السلطة كمجموعة من المؤسسات والأجهزة التي تمكن من إخضاع المواطنين في دولة معنية، هذا الإخضاع الذي قد يتخذ مقابل العنف صورة قانون. ذلك أن التحليل الذي يعتمد مفهوم السلطة، حسب ميشَالْ فُوكُو Michel Foucault، «لا ينبغي أن ينطلق من التسليم بسيادة الدولة أو صورة القانون أو الوحدة الشاملة لهيمنة معينة، فهذه ليست بالحري إلا الأشكال التي تنتهي إليها السلطة»، فهذه الأجهزة إذا كانت «حالة في كل مكان، فليس لأنها تشمل كل شيء وإنما لأنها تأتي من كل صوب».[72]

كما نشير إلى أن هناك من ينازع في كون السلطة السياسية تقوم دائما على الإكراه والخضوع؛ على الأمر من قبل الحاكمين والطاعة من قبل المحكومين. إن السلطة السياسية حسب بييرْ كلاَسْترْ Pierres Clastres، ظاهرة أزلية، موجودة في كل المجتمعات، حتى البدائية، إلا أنها قد تكون قائمة على العنف، كما قد لا تكون قائمة عليه كما هو الحال في المجتمعات البدائية.[73]

ومهما اختلفت وجهات النظر حول السلطة، فإن هذا لا ينفي أن الدولة هي المالكة لأكبر قوة القهر المادي داخلها، تلك القوة المتمثلة في القوات المسلحة وقوات الشرطة، وأجهزة ومؤسسات العقاب المختلفة. إن هذا الاحتكار يقضي بأن

(72) ميشال فوكو، في السلطة، تعريب وتقديم عبد السلام بنعبد العالي، الفكر العربي المعاصر، العدد 33 ص 61 - 61.

(73) Pierre Clastres, La societe contre l'Etat, op. cit. pp. 20-21.

المجموعات الأخرى داخل إقليم الدولة كالعائلة والأحزاب السياسية والجماعات الضاغطة لا تملك قوة مسلحة رغم أنها تتمتع بالسلطة. إلا أن هذا الاحتكار يصبح موضع جدل في حالة تصاعد أعمال العنف والإرهاب، وكذا الاستيلاء على السلطة السياسية بطريق العنف.

إلا أن وجهات النظر المختلفة التي عرضناها تستتبع استفهامات حول المشروعية كأساس للسلطة السياسية.

الفرع الثاني : استفهامات حول المشروعية كأساس للسلطة السياسية

تثير دراسة السلطة السياسية في القانون الدولي العام مسألة الاعتراف الدولي الذي يفسح للدولة المجال لممارسة صلاحياتها الدولية، اما في القانون الدستوري فيثير مسألة المشروعية كأساس للسلطة، والتي ترتبط بما يسمى بدولة القانون. إن هذه المسألة تحيل إلى التفريق بين سيادة الدولة والسيادة داخل الدولة، أي إلى التفريق بين السلطة والأشخاص الذين يمارسونها.

فسيادة الدولة لها مفهوم موضوعي مجرد عن الأشخاص الذين يمارسونها. وتعنى سلطة الدولة من حيث أثرها في الميدان الداخلي والخارجي. ففي الميدان الداخلي تحدد الدولة بنفسها تنظيمها الداخلي بكل حرية. أما في الميدان الخارجي فسلطة الدولة على إقليمها، لا ينازعها فيها منازع، ولا تقيدها في الميدان الدولي إلا العهود والاتفاقات التي عقدتها مباشرة معبرة عن سيادتها واستقلالها. وينتج عن هذه السلطة أن للدولة شخصية اعتبارية معنوية، بصرف النظر عن الأشخاص الذين يؤلفونها. وتقضي هذه الشخصية بأن الدولة صاحبة حقوق ومحل التزامات، فتكون لها أموالها المستقلة عن أموال الأفراد الذين يؤلفونها. كما أن هذه الشخصية تفسر دوام الدولة واستمرارها رغم التحول الطارئ على تشكيلها وسيادتها وإدارتها.

أما السيادة في الدولة فتدور حول الأشخاص الذين يمارسونها. فالسلطة ملك للدولة، ومن ثم، فإن الحاكمين ليسوا إلا ممثلون للسلطة وممارسون لها باسم الدولة، وتصرفاتهم تنسب إليها وتبقى بعد زوال الحاكمين إما بالموت أو التغيير. فالسلطة مستمرة لأنها تتعلق بمؤسسة الدولة.

إن التمييز بين الحكم والأشخاص الذين يمارسونه يُعَدُّ ثمرة تطور تاريخي طويل. إن العامل الحاسم في هذا التطور - في أعين اللبيراليين - هو الانتقال من المرحلة التي كانت فيها السلطة تختلط بشخص الحاكم إلى المرحلة التي أصبحت فيها السلطة السياسية مركزة في مؤسسات داخل الدولة، خاصة تلك التي تملك الوظيفة الإدارية والتنفيذية. هذه المرحلة تعبر عن انتقال السيادة من شخص الحاكم أو الأقلية الحاكمة إلى الأمة التي أصبحت تمارسها من خلال المؤسسات الحكومية التي تعد ملكا لها.

إن تكييف السلطة بالشكل المبين أعلاه يستتبع تصوراً للحكم السياسي بناء على القانون. فدولة القانون هي الدولة التي يكون فيها الحكم مركزا في مؤسسات سياسية، وعلى هذا يتعامل اللبيراليون مع الثورات أو الانقلابات بمنظور قانوني صرف وضيق. هذه الثورات والانقلابات تعد ناجحة بمجرد انتقالها من حكم الواقع، إلى تأسيس هذه السلطة، وبهذا تستند السلطة إلى المشروعية. كما أن تكييف السلطة السياسية بذلك الشكل ينبع من اعتبار الدولة ظاهرة حديثة ترتبط نشأتها بالنظام الرأسمالي، وهذا يعني نفي صفة الدولة على دول لعبت دورا كبيرا في الحضارة الإنسانية كالدولة اليونانية والدولة المصرية القديمة. وعلى هذا فإذا كان التمييز بين سيادة الدولة والسيادة داخل الدولة يعد ظاهرة حديثة، فهذا لا يعني التعامل مع هذه المفاهيم من منطق لبيرالي، وتحديد نشأة الدولة مع ظهور النظام الرأسمالي.

الفصل الثالث

أشكال الدول

إن الحديث عن أشكال الدول يمكن أن يطرح من زاويتين مختلفتين :[74]

من وجهة نظر سياسية : يتحدد شكل الدولة باعتبار الغاية التي تهدف إليها، أي بالنظر إلى الفلسفة السياسية والاجتماعية التي يهدف الحكم إلى تحقيقها من خلال المؤسسات السياسية. بناء على هذا قد تكون الدولة ليبيرالية أو اشتراكية. هذا التقسيم، الذي يتخذ غايات الدول مقياساً له، يعتبر تقسيماً للأنظمة السياسية المختلفة، أكثر منه تقسيما لأشكال الدول.

من وجهة نظر قانونية : تتحدد أشكال الدول بالنظر إلى هذا المقياس لمبدأ مختلف تماما عن السابق. فهو يستمد قوته من البنية الداخلية للسلطة في الدولة، وذلك حسب ما إذا كانت نابعة من مركز واحد أو موزعة على مراكز متعددة. إن هذا المقياس الذي يقوم على أساس النظر إلى السلطة يطرح التساؤل الآتي : هل هي موحدة في الدولة بكاملها أم هي على خلاف ذلك سلطات متعددة في الدولة الواحدة؛ من هنا سنصل إلى التقسيم بين الدول : الدولة

(74 Georges Burdeau, **droit constitutionnel et institutions politiques**, op. cit. pp. 47-48.

الوحيدة (أي البسيطة)، الدولة الاتحادية. وعلى هذا سنتناول في هذا الفصل المبحثين الآتيين :

المبحث الأول : الدولة الوحيدة

المبحث الثاني : الدولة الاتحادية

المبحث الأول

الدولة الوحيدة

إن الدولة الوحيدة هي التي تكون فيها السلطة واحدة في أساسها، واحدة في تنظيمها، واحدة في ممارستها؛ إنها تجد أساسها في وحدة الدستور وفي وحدة السلطة التشريعية بالنسبة إلى كل الإقليم وفي مواجهة جميع المواطنين.[75] على هذا لا يمكن تصور دساتير متعددة داخل الدولة الوحيدة، أو تشريعات مختلفة تتناول مثلا المجال الانتخابي أو الضريبي أو الأحوال الشخصية، كما هو الشأن في الدولة الاتحادية. إن هذا التعريف لا يأخذ بعين الاعتبار تنظيمها الإداري الذي لا يكون بالضرورة مركزيا، فقد تتجه الدولة إلى اتخاذ إجراءات تتعلق إما بعدم المركزية وإما باللامركزية.

فالدولة الوحيدة المركزية هي التي تكون فيها، لا القرارات السياسية فحسب، بل القرارات الإدارية كذلك نابعة من مركز واحد. إلا أن بعض الدول تعمد في الحالات التي تفرضها مساحة الدولة أو أعباء التسيير الإداري مثلاً إلى اتخاذ القرارات التي لها طابع محلي على الصعيد المحلي. من هنا تتخذ إجراءات

(75) انظر نفس المرجع ص 48 - 49.

تسمى بعدم المركزية، وتتجلى في إعطاء صلاحية التقرير إلى أعوان محليين معنيين من طرف الحكم المركزي؛ يخضعون لمراقبته ويندرجون في إطار التسلسل الإداري.

إلا أن الإجراءات التي تتخذها الدولة في مجال التسيير الإداري قد تتخذ طابع اللامركزية. وتعنى إعطاء صلاحية اتخاذ القرارات اللازمة لتنفيذ القوانين إلى الهيئات المنتخبة على الصعيد المحلي أو إلى مرافق لها استقلال ذاتي. وتتخذ هذه الإجراءات، لا بواسطة الدستور، وإنما بواسطة قانون برلماني، لذلك فالبرلمان هو الهيئة المختصة بتعديل هذا القانون.[76] وعند ممارسة هذه الهيئات لصلاحياتها فإنها تخضع لمراقبة سلطات الدولة، وهذا ما يقصد به سلطة الوصاية.

وبصفة عامة، إذا كانت الدولة الوحيدة هي الشكل الذي تتبناه أغلبية الدول في مختلف القارات، فإنها تكتسي أهميتها وخصوصيتها بالنسبة للشكل الآخر، وهو الدولة الاتحادية.

المبحث الثاني

الدولة الاتحادية

إن الدولة الاتحادية كشكل من أشكال الدولة، تتبناه دول من مختلف القارات. ورغم أن عددها لا يضاهي عدد الدول الوحيدة فإن دراستها تبقى مهمة. لذلك نقترح إلقاء نظرة على الدولة الاتحادية (الفرع الأول)، ودراسة للمبادئ التي

76) هناك استثناءات ترد على هذه القاعدة، حيث تتخذ الإجراءات في هذا المجال بمقتضى قانون دستوري كما هو الحال بالنسبة لصقلية سنة 1948 وسردينيا سنة 1963.
راجع في هذا المجال : Claude-Alberd Colliard, **Etat et nation, variations sur un thème classique**, op. cit. p. 124.

تقوم عليها (الفرع الثاني)، وكذا طرق توزيع الاختصاصات فيها (الفرع الثالث) لتنتهي بدراسة لتطورها (الفرع الرابع).

الفرع الأول : نظرة على الدولة الاتحادية

هي مجموعة من الدويلات أو الوحدات تشترك مع بعضها في اتحاد توضع على رأسه دولة عليا تمارس سلطات الحكم الفيدرالي، وتظل الدويلات المتحدة تزاول، إلى حد ما، اختصاصاتها الدستورية والإدارية والقضائية وتساهم بواسطة نوابها في ممارسة سلطات الحكم المركزي. أما إنشاء وتنظيم الدولة الفيدرالية فهو لايتم، كما هو الحال في الاجتماع الدولي، على أساس ميثاق أو معاهدة، ولكن بناء على دستور يتم وضعه من طرف ممثلي الدول المكونة للاتحاد. وقد يعمد واضعو الدستور إلى جعله تعبيرا عن إرادة شعوب الدول المكونة للاتحاد، وذلك لإعطائه قوة وفعالية أكثر. فمقدمة دستور الولايات المتحدة تنص «نحن شعب الولايات المتحدة، رغبة منا في تأليف اتحاد أكمل، وفي إقامة العدالة وكفالة الطمأنينة رسمنا وقررنا هذا الدستور للولايات المتحدة الأميركية». وقد سارت على هذا المنوال مقدمة القانون الأساسي الألماني لسنة 1949.

أما الدول التي تتبنى الشكل الفيدرالي فهي متعددة : الاتحاد السوفياتي، الولايات المتحدة، ألمانيا الغربية، تشيكوسلوفاكيا، البرازيل، الكونفيدرالية السويسرية، أستراليا، الإمارات العربية المتحدة. ويختلف عدد الدويلات المنخرطة في الاتحاد من دولة إلى أخرى : خمسون دولة في الولايات المتحدة، وإثنان في الكامرون خلال تجربتها التي تمتد من سنة 1961 إلى 1972. ولا تعد مساحة الدولة أو عدد السكان عوامل حاسمة في كل الحالات في تبني الشكل الفيدرالي. ففي حين أن الصين الشعبية دولة وحيدة، نجد الاتحاد السوفياتي والولايات المتحدة الأميركية تشكلان دولا اتحادية. وفي العالم العربي تقدم لنا الإمارات العربية المتحدة نموذجا لدولة اتحادية في حين أن مساحتها أقل من 80.000

كلم²، وعدد سكانها مليون نسمة.[77] لذلك فأسباب تبني الشكل الاتحادي متعددة، قد تعود إلى شساعة مساحة الدولة وعدد سكانها، قد تفرضه تعدد اللغات والديانات والأعراق، كما قد تدفع إليه تجاوز النزعات الإقليمية التي قد تتحول إلى نزعات انفصالية. أما الأسباب الاقتصادية فهي تشكل عاملا مهما في الاتجاه نحو الفيدرالية. ولن نستغرب في هذا المجال إذا لاحظنا تعدد الاجتماعات الدولية التي قد تشكل نواة لتنظيم دولة فيدرالية. وتعد السوق الأوربية المشتركة مثلاً حياً في هذا الصدد.

الفرع الثاني : المبادئ التي تقوم عليها الدولة الاتحادية

تتلخص في التوفيق بين ضرورة احتفاظ الدويلات باستقلالها الذاتي وتحقيق مشاركتها في تسيير شؤون الدولة الاتحادية. فرغم أن شخصية الدول المنضوية في الاتحاد تنعدم على الصعيد الخارجي، فإن هذه الدول تتمتع بنوع من الاستقلال الذاتي معترف به ومضمون من جهة،كما أن لها الحق في تسيير سياسة الدولة الاتحادية مقابل تخليها عن سيادتها الدولية من جهة أخرى.

I مبدأ الاستقلال الذاتي

يقضى بأن تمارس كل دويلة منخرطة في الاتحاد اختصاصاتها الدستورية والإدارية والقضائية دون تدخل من الدولة الفيدرالية. فالحكام يمارسون سلطاتهم بناء على تفويض من شعب الدويلة بذاتها. إنهم لا يمارسون مهام سياسية وإدارية مفوضة من طرف الدولة المركزية، كما هو الشأن في الدولة التي يخضع تنظيمها

77) راجع فيما يتعلق بهذه التجربة :
Souad Ghaouti, **Les Emirats arabes Unis vers une nouvelle expérience fédérative**, éditions l'Harmattan, Paris, 1984.

لمبدإ اللامركزية. ويتجلى استقلالها الذاتي في إمكانية وضع دستورها أو قانونها الأساسي، الذي لا يجوز تعديله بالطريقة التي تعدل بها القوانين العادية، وإنما بالطريقة المنصوص عليها في الدستور. وإذا كان من الممكن أن تتعارض نصوص ودساتير الولايات مع بعضها، فإن المهم هو ألا تتناقض هذه الدساتير مع المبادئ التي يقوم عليها الدستور الاتحادي. ويعترف الاتحاد السوفياتي للجمهوريات المنضوية فيه بحق إبرام المعاهدات وحق التمثيل الدبلوماسي، هذه الإمكانية أفسحت المجال لأُكرانيا وروسيا البيضاء باحتلال مقعد إلى جانب ممثلي الاتحاد السوفياتي في الجمعية العامة للأمم المتحدة. وبهذا أصبح للاتحاد السوفياتي ثلاثة أصوات في هذه الجمعية. ومن أجل ضمان اختصاص الدولة الاتحادية والدويلات، فإن الدساتير تنص على إنشاء هيئة مختصة للتحكيم والفصل في الخلافات التي قد تنشأ في هذا المضار (السوفييت الأعلى في الاتحاد السوفياتي، المحكمة العليا في الولايات المتحدة الأميريكية، والمحكمة الدستورية في ألمانيا الاتحادية).

II مبدأ المشاركة

تتم مشاركة الوحدات المكونة للاتحاد في التوجيه السياسي للدولة الاتحادية بواسطة تمثيلها في أجهزة الاتحاد المختصة بإعداد هذه السياسة. فهي دائماً ممثلة على صعيد برلمان الدولة الاتحادية، وأحياناً على صعيد جهازها التنفيذي.

فعلى صعيد البرلمان، نجد أن هذا الأخير يتكون من مجلسين : مجلس ينتخب على أساس عدد سكان الدولة الاتحادية بصرف النظر عن عدد الدول المكونة لها، ومجلس آخر يتخذ كمقياس له تمثيل الدويلات بصرف النظر عن عدد سكانها. ففي الولايات المتحدة مثلا تمثل ولاية آلاسكا التي لا يتجاوز عدد سكانها 250000 من السكان بعضوين في مجلس الشيوخ، على قدم المساواة مع ولاية نيويورك التي يتجاوز عدد سكانها عشرين مليونا. ويختلف عدد ممثلي

الدويلات في هذا المجلس من دولة إلى أخرى : عضوان في الولايات المتحدة والكونفيدرالية السويسرية، وعشرة أعضاء في استراليا مثلا.

وقد تمتد تمثيلية الدويلات من البرلمان الاتحادي إلى الجهاز التنفيذي. ففي الاتحاد السوفياتي تتمثل رئاسة الدولة في هيئة مكونة من 39 عضوا : رئاسة السوفييت الأعلى. ويتم تمثيل الجمهوريات بواسطة نائب رئيس كل منها، كما أنها تمثل على قدم المساواة داخل مجلس الحكومة بواسطة رؤساء حكوماتها.

ونتيجة لهذا، فالدولة الاتحادية تبدو لنا كخليط معقد له طابع وحدوي واتحادي في نفس الوقت. فطابع الوحدة يظهر في النطاق الدولي بالنسبة للدولة الاتحادية، كما يظهر في النطاق الدستوري البحث، أي في الميدان الداخلي. فهي وحيدة لأنها تتوفر على إقليم، بالرغم من أنه موزع على الدولة المكونة للاتحاد، إذ لا يوجد لهذه الأقاليم كيان دولي، هذا الكيان ينصرف إلى إقليم الدولة الاتحادية. أما أفرادها فيخضعون لقوانين واحدة ويشكلون هيئة وطنية واحدة باعتبار وحدة الجنسية. وفي مواجهة العالم الخارجي لا يوجد إلا شخص دولي واحد يتعامل مع الدول الأخرى. اما إرادة الأجهزة الفيدرالية فهي تسري على الدولة بأجمعها باعتبار أن لها دستور اتحادي واحد يواجه إقليم أو أفراد الدولة، وتشريعات عامة تطبق على الشعب بكامله دون اعتبار لانتماء بعضهم إلى وحدة معينة، وسلطة قضائية تنشر محاكمها على سائر أنحاء الدولة الفيدرالية.

الفرع الثالث : طرق توزيع الاختصاصات بين السلطة الاتحادية وسلطات الولايات

إن الاختصاصات المخولة للدولة الفيدرالية وللدويلات متعددة، لا يمكن حصرها في لائحة معينة، ذلك أنها تختلف من دولة إلى أخرى. ومع ذلك فيمكن التمييز بين مختلف الأساليب للحسم في مسألة توزيع الصلاحيات.

I - ينص الدستور على اختصاصات الدولة الاتحادية من جهة واختصاصات الدويلات من جهة أخرى. إلا أن هذه المسطرة معقدة حيث من الصعب أن يتصور واضعو الدستور جردا لجميع الاختصاصات وتعيين لائحة لها. كما لا يمكن تصور كل التطورات التي يمكن أن تطرأ على مستوى الدويلات وعلى مستوى الدولة الاتحادية.

II - ينص الدستور على اختصاص الدويلات الأعضاء في الاتحاد بحيث أن كل ما يخرج عن هذا النطاق يعتبر من اختصاص الدولة الفيدرالية : المادة 91 من دستور كندا.

III - أما الأسلوب الجاري به العمل فيقضي بأن تمارس الدويلات اختصاصها في جميع الميادين باستثناء الميادين التي ورد بشأنها منع صريح في الدستور، أو تلك التي تدخل في اختصاص الهيئات الفيدرالية. هذا الحل هو الذي نصت عليه المادة الثالثة من دستور الكونفيدرالية السويسرية، والمادة 71 من القانون الأساسي لألمانيا الغربية، والمادة 51 من دستور أستراليا؛ والمادة 160 من الدستور اليوغوسلافي... الخ.

IV - إلى جانب الميادين التي تعد من اختصاص الدولة الاتحادية أو من اختصاص الدويلات يتم النص غالبا على ميادين مشتركة. فأحيانا يتوقف اتخاذ بعض القرارات على موافقة جهاز فيدرالي، وفي حالات أخرى تتعهد السلط الفيدرالية بوضع قواعد يعود أمر اتخاذ الإجراءات اللازمة لتطبيقها إلى الدويلات. كما قد تتولى الدويلات ممارسة اختصاصات ترك للجهاز الفيدرالي الاختيار في ممارستها، وذلك في حالة عدم ممارسته لها.

الفرع الرابع : تطور الدولة الاتحادية : حول ظاهرة الاتجاه نحو المركزية

إن تطور الدولة الاتحادية يتحدد بالنظر إلى ظاهرة الاتجاه نحو المركزية. هذه الظاهرة، وإن أصبحت واقعاً لا يقبل الجدل، فإن التأويلات اختلفت بشأنها(I) ...حاول أن نعرضها قبل البحث في أسبابها ومظاهرها (II).

I - تأويلات مختلفة للظاهرة

إن التأويلات تطرح بالنظر إلى المبادئ التي تقوم عليها الدولة الفيدرالية : توزيع الاختصاصات بين الدولة الاتحادية والدويلات أو الوحدات المنخرطة في الاتحاد. وإذا كان هناك من ينازع في كون النظام الفيدرالي - انطلاقا من مثال الولايات المتحدة الأميركية - يقوم على توزيع الاختصاصات، لأنه يعتبر أن أساسه هو الممارسة المشتركة للاختصاصات،[78] فإن هناك من يعتبر أن الدولة الفيدرالية، بالرغم من التغلغل في المركزية، لم تنحرف عن مبادئها الأساسية، ذلك أن الولايات ما زالت تتمتع بمكانة ودور يذكران بالتوازن المبدئي الذي قامت عليه الدولة الفيدرالية.[79] بمقابل هذين الاتجاهين، نجد أن البعض ذهب إلى اعتبار التطور الذي عرفته الدولة الاتحادية انتقال من الاتحاد الفيدرالي الكلاسيكي، الذي يقوم على أساس التوازن بين الدويلات والدولة الاتحادية، إلى اتحاد فيدرالي تعاوني فرضته ضرورات التنسيق والتعاون بين السلطاتالفيدرالية وسلطات الدويلات؛ إنه في نهاية المطاف تحسين وتمتين للبنيات الفيدرالية.[80] ففي الولايات المتحدة الأميركية مثلا نجد هذا التعاون بين ثلاثة عناصر : الإدارة الفيدرالية، الكونغريس وحكومات الدويلات. وإذا تجاوزنا هذه المثال إلى آخر، فالتعاون في ألمانيا الغربية متوفر حيث تسير اعتبارات المركزية إلى جانب ضرورات التنسيق الذي بدأ عفوياً في بداية الأمر، ليستمد مشروعيته فيما بعد من نصوص قانونية[81]. ولكن ألا يخفي هذا التعاون تدخلاً سافراً من طرف السلطات

78) نجد عرضا لأفكار أحد مناصري هذا الاتجاه وهو الأميركي Grodzin في المقال الآتي :
Hbert Kempf, Marie-France Toinet, **la fin fédéralisme aux Etats-unis ? Revue Française de science** politique, N° 4, août 1980, volume 30, pp. 738-739.et 774.

(79 André Mathiot, **La vie politique aux Etats-Unis et les tendances récentes**, Institut d'etudes politiques de Paris, cours de droit, Paris, 1974-1975, p. 111.

(80 Michel Froment, **l'évolution du Fédéralisme Allemand depuis 1949**, in le pouvoir, mélanges offerts à Georges Burdeau, L.G.D.J., Paris 1977, pp. 662 et ss.

(81 Constance Grew-Leymaire, **Bilan et perspectives du fédéralisme,** Pouvoirs, la R.F.A., N° 22, 1982, pp. 35-38

الفيدرالية في شؤون الدويلات أو الوحدات المنخرطة في الاتحاد ليشكل بهذا انحرافاً عن المبادئ الأساسية التي يقوم عليها التنظيم الفيدرالي ؟ بالفعل، لقد اتجهت الأغلبية إلى اعتبار هذا التطور تدخلا سافرا من طرف الدولة الفيدرالية في شؤون الدويلات، حيث أصبح الاتجاه نحو المركزية أو التغلغل في هذا الاتجاه واقعاً لا يمكن التراجع عنه. وقد ترتب عن هذا الواقع خرق للأسس التي تقوم عليها الدولة الفيدرالية، لدرجة أننا أصبحنا نتساءل فيما إذا كانت الدولة الاتحادية تبدو، في نهاية المطاف كدولة، وحيدة تتبنى اللامركزية في تنظيمها الإداري.[82] لنحدد إذن عناصر الاتجاه نحو اللامركزية.

II - تحديد عناصر الاتجاه نحو المركزية

إن عناصر التغلغل في الاتجاه نحو المركزية متعددة، وليدة عوامل مختلفة. إلا أنه رغم اختلافها من دولة لأُخرى فإن العوامل الاقتصادية والمالية تبقى حاسمة في هذا التطور، وتتدعم بواسطة تعديلات دستورية. وإذا كنا سنقترح دراسة هذه الظاهرة من خلال مثال الولايات المتحدة، فإننا نرى البدء بعودة إلى جذور هذه الظاهرة (1)، قبل دراسة العوامل الحاسمة فيها وهي اقتصادية ومالية (2)، لننتهي بالدرر الذي لعبته التعديلات الدستورية في هذا المجال، بالإضافة إلى عوامل أخرى سياسية (3).

1 - جذور الاتجاه نحو المركزية

إن موضوع تطور الدولة الفيدرالية يقتضي بالتذكير بالبوادر الأولى لتنظيم الدولة الفيدرالية؛ هذه البوادر تجد أساسها في توحيد مواجهة المستعمرات للسياسة التعسفية التي كانت تشكلها الحكومة الإنجليزية إزاءهم خاصة في المجال الضريبي. كما تستلزم التذكير بالجدل الذي ثار حول وضع الدستور الفيدرالي، أي عند الانتقال من الشكل الكونفيدرالي إلى الفيدرالي، حيث لم تكن الدولة

(82 Hubert Kempf, Marie France Toinet, **la fin du fédéralisme aux Etats-unis** ? op. cit. pp. 735 et ss.

الفيدرالية في نهاية المطاف إلا حلاً وسطاً بين الاتجاه المتمسك بالشكل الكونفيدرالي، والآخر الذي يرمي إلى تأسيس دولة مركزية. وقد تبلورت هذه التسوية في دستور 1787 الذي تناول الخطوط العريضة لتنظيم الدولة دون أن يأتي بحل المجموعة من المشاكل التي بقيت معلقة، كحق الدويلات في الانفصال، والتمييز العنصري. هكذا كان دستور 1787 رمزاً لوحدة وطنية مهزوزة، في حين تكمن قوته في قابليته للتكيف مع الظروف.[83] إلا أن بعض المدافعين عن الانخراط التام للدول مافتئوا ينتقدون بعد مرور سنوات قلائل على دخول الدستور إلى حيز التطبيق، تجاوز المبادئ التي قامت عليها الدولة الفيدرالية، وذلك بممارستها لاختصاصات الدويلات. إلا أن الاتجاه نحو المركزية تأكد مع حروب الانفصال الدامية (1861 ـ 1865)، بالإضافة إلى أن هذه الأخيرة أكدت أن هناك بعض المشاكل كحق الدول في تقرير مصيرها، التي لم يوجد لها دستوري، ولم تعرف حلها إلا بواسطة الحروب.[84] في هذا الاتجاه نصت المحكمة العليا في قرارها الصادر سنة 1869 بأن الاتحاد وحدة لا تقبل التجزئة. إن هذا الاتجاه سيتكرس بفضل العوامل الاقتصادية والمالية.

2 ـ العوامل الحاسمة : اقتصادية ومالية

إن العوامل التي حسمت في هذا التطور تتعلق بالظروف الاقتصادية والاجتماعية وتكتسي طابعاً مالياً، تحول فيما بعد إلى مراقبة سياسية. فمنذ وقت مبكر، اتجهت الحكومة الفيدرالية إلى وهب أراضي لحكومات الدويلات لإرساء قواعد بعض المؤسسات المدرسية. وابتداء من سنة 1887، بدأت هذه المساعدات تتزايد سنة بعد أخرى. ورافق هذا التزايد تنويع في البرامج التي تتناولها هذه

(83) انظر المرجع السابق ص 744 ـ 745.
(84) انظر نفس المرجع ص 747.

المساعدات. والمثال الحي الذي جاءت به برامج نهاية القرن التاسع عشر والعشرين يتعلق بإنشاء شبكة من الطرق على صعيد الدولة الفيدرالية.

إلا أن هذا التدخل تأكد مع أزمة 1929، ولم يعد يقتصر على مجالات دون أخرى، بل أصبح ضرورياً لإعادة التوازن للبنية الاقتصادية والاجتماعية الأميركية، ويشكل بهذا جزءاً من استراتيجية اقتصادية متكاملة. وكان تحقيق البرامج المقترحة من طرف الحكومة المركزية في السنوات الثلاثين، يتجاوز إمكانيات وطاقات الحكومات المحلية. فبالإضافة إلى المشاريع الاقتصادية الضخمة التي أعلنتها الإدارة الأميركية، هناك برامج ومنشآت عامة لمحاربة البطالة وحفز النشاط المحلي. كما تم توجيه عدة مساعدات إلى الهيئات المحلية مباشرة ودون وساطة دويلاتها. لذلك فالسياسية الاقتصادية الجديدة المتبعة من طرف الرئيس روزفلت تشكل خرقاً للنمط الفيدرالي الكلاسيكي، بل يمكن القول بأن سنوات الأزمة تمخضت عنها مرحلة جديدة في الفيدرالية الأميركية.[85] وقد استمرت تلك السياسة إلى عصرنا هذا. أما المبالغ المخولة إلى مختلف الدويلات فقد بلغت 83 ملياراً من الدولارات سنة 1979، في حين لم تتجاوز ملياراً من الدولارات سنة 1946.[86]

وتتميز المساعدات المالية لسنوات الستين بخاصيتين أساسيتين.[87] فالخاصية الأولى للمساعدات تتميز بكونها تدخل في نطاق محاربة الفقر الذي يتعارض مع ما يسمى بدولة الرخاء. فقد أخذت الحكومة الفيدرالية على عاتقها، بعد موافقة الكونغريس، مجموعة من المشاريع في ميادين مهملة من طرف الحكومات المحلية : الميز العنصري، محاربة الفقر، المساعدة الاجتماعية والطبية. وإذا ظلت هذه التدخلات على شكل مساعدات وبرامج يعود تطبيقها إلى الحكومات المحلية، فذلك راجع إلى كون الحكومات الاتحادية لا تتوفر على بنية إدارية وإقليمية،

(85) انظر نفس المرجع ص 751.
(86) انظر نفس المرجع ص 752.
(87) انظر نفس المرجع ص 754 وما بعدها.

بلدية وقروية، أي بعبارة أخرى، عدم توفرها على بنية دستورية. أما الخاصية الثانية فتتجلى في تزايد البرامج الاتحادية التي لها طابع محلي، مما يدعو إلى توزيع المساعدات المالية إلى السلطات المحلية التي تهمها هذه البرامج. ويظل القاسم المشترك بين جميع المساعدات، كونها مقيّدة بشروط تمليها الحكومة الفيدرالية على حكومات الدويلات، وبهذا شكلت مراقبة ضمنية تمارسها الأولى على الثانية، حيث إن خطر عدم تمديد المساعدات من سنة إلى أخرى كان يرغم هذه الحكومات على الامتثال لشروط الحكومة الفيدرالية.

إلا أن الرغبة في العودة إلى الفيدرالية على شكلها التقليدي ظلت قائمة. في هذا الصدد نذكر مشروع نيكسون (1968)، الذي يرمي إلى القضاء على مساوئ المساعدات الفيدرالية للدويلات، وذلك بتحريرها من الشروط التي كانت تقيدها. إلا أن محاولته هذه تدخل في إطار صراعه على الصعيد الفيدرالي مع الجهاز البيروقراطي البرلماني. أما هدفه فهو تحقيق نمو الهيئة الرئاسية وتأكيد دورها في كل مايهم الشؤون الداخلية للولايات، ولم تكن سياسته هاته إلا استمراراً للسياسة السابقة.[88] والدليل على ذلك توقيع الرئيس نيكسون حال توليه مهام الرئاسة قراراً يقضي بإعطاء الرئاسة إمكانية إقامة شروط فيما يخص المساعدات المحلية. وقد برر هذا القرار بإمكانية تحقيق تنسيق أفضل بين البرامج الفيدرالية والبرامج المحلية. وتَدعم الاتجاه نحو المركزية بإقامة مكاتب جهوية أو مندوبيات على صعيد الفيدرالية بكاملها. ومع كل ما تقدم يشكل التخفيف من حدة الاتجاه نحو المركزية جانباً من أهداف الرئيس الحالي Reagan رِيكَان[89].

3 ـ التعديلات الدستورية وعوامل أخرى سياسية

تلعب التعديلات الدستورية دورا لايستهان به في تدعيم التغلغل في هذا الاتجاه. هذه التعديلات، كالعوامل الاقتصادية، لا تعد حدثاً استثنائياً خاصاً

88) انظر نفس المرجع ص 754 وما بعده.

89) انظر في هذا المجال Robert Solé, **le nouveau féderalisme** que propore M. Reagan va à l'encontre d'un demi siècle de Centralisation, in le Monde, 13 février 1982, p. 3

بالولايات المتحدة الأميركية. فالقانون الأساسي لألمانية الغربية عرف تعديلات دعمت سلطات الفيدرالية، ونخص بالذكر تعديل 1969.[90] أما في المجال الذي نحن بصدده، فقد أصدر الكونغريس مجموعة من القوانين الدستورية للحد من حقوق الولايات. فالتعديل الخامس عشر (1870) أسس الانتخاب العام المتساوي بالنسبة للرجال دون تمييز بسبب الجنس أو اللون؛ والتعديل السادس عشر (1913) خول للكونغريس سلطة سلطة فرض الضرائب وعلى الدخل وجبايتها أيا كان مصدر الدخل، دون أن توزع توزيعا نسبيا على الولايات المختلفة وبدون مراعاة لأي إحصاء أو تعداد للسكان؛ والتعديل التاسع عشر (1920) أسس حق الانتخاب بالنسبة للنساء؛ والتعديل السابع والعشرين (1971) تضمن تخفيض السن القانوني للانتخاب من 21 سنة إلى 18 سنة.

وبالإضافة إلى الدور الذي لعبته التعديلات الدستورية، نسجل الدور المتزايد للأحزاب السياسية. فكبار رجال السياسة يعتبرون أن وظائفهم على الصعيد المحلي وسيلة لتقلد مناصب ووظائف على صعيد الدولة الفيدرالية. كما أن الانتخابات الرئاسية، وإن كانت تجرى على صعيد الدويلات، فإنها تتجاوز هذا الإطار وتعتبر حدثاً هاماً على صعيد الفيدرالية ككل، لأنها ترغم الناخبين على إعطاء صلاحية رئاسة وتسيير مجموع الدولة إلى رئيس معين. كما أن تعاظم دور الدولة الفيدرالية في السياسة الخارجية يعد عاملاً مهماً في تكريس التغلغل في هذا الاتجاه.

□ □ □

بهذا نكون قد أنهينا لدراستنا للقسم الأول، والذي يتعلق بالدولة كإطار لتنظيم الحكم وممارسته. وسننتقل في القسم الثاني إلى دراسة تنظيم الحكم، هذا التنظيم الذي يتم بواسطة الدستور.

90) Constance Grew Laymarie, **Bilan et perspectives du féderalisme**, op. cit. p. 11

القسم الثاني

الدستور

لا احد يجادل في عالمية ظاهرة كالدستور، وفي أهميتها على المستوى الوطني والدولي. فكلنا يرى في الدستور ـ لأول وهلة ـ الوثيقة الأساسية لتنظيم الحكم في الدولة، يبقى الهدف منه على المستوى الداخلي إرساء قاعدة لمشروعية الحكم، أما على المستوى الدولي فهو عنوان المصداقية، يُمكّن الدولة من التعامل مع الدول الأخرى والانخراط في المنظمات العالمية على أساس المقياس الرائج : دولة القانون.[1] وبصفة عامة فإننا لا يمكن أن نتعامل مع الدستور كظاهرة مجردة. فوجهات النظر لتعريفه متعددة، كما أن دراسته تثير تساؤلات متعددة حول أشكال الدساتير ومحتواها، حول كيفية وضعها، تعديلها ونهايتها. يضاف إلى ما سبق، التساؤل حول سلطة الدستور، والتي تستدعي أحيانا مراقبة دستورية القوانين. لكل هذه الاعتبارات، سنتولى دراسة هذا القسم من خلال الفصول الآتية :

فصل تمهيدي : تعريف الدستور

الفصل الأول : شكل الدستور

(1) يراجع بخصوص تطور النقاش حول دولة القانون
François Châtelet Evelyne Piser-Kouchner, **les conceptions poitiques du XX^e siècle**, op. cit. pp. 140-149.

الفصل الثاني : محتوى الدستور
الفصل الثالث : وضع الدستور، تعديله ونهايته
الفصل الرابع : سلطة الدستور ومراقبة دستورية القوانين

فصل تمهيدي : تعريف الدستور

يكتسي الدستور مفهوما يختلف حسب الأنظمة : اللبيرالية والاشتراكية، وبصرف النظر عن هذا الاختلاف، فإننا سنعتمد في تعريفنا له على ثلاثة عناصر متكاملة : المنظور القانوني، والمنظور السياسي، والمنظور الاقتصادي والاجتماعي.

I - فمن وجهة نظر قانونية صرفة، يعتبر الدستور الوثيقة الأساسية للدولة. إنه مجموعة من القواعد القانونية التي تتعلق بتنظيم الحكم السياسي في الدولة. فالدستور يحدد شكل الدولة (بسيطة أم مركبة) وشكل الحكم فيها (ملكيا أم جمهوريا)، وشكل النظام (برلماني أم رئاسي أم شبه رئاسي... الخ). كما أنه يحدد كيفية توزيع الاختصاصات بين السلطتين التنفيذية والتشريعية وطرق الوصول إلى الحكم. إنه في عرف اللبيراليين، الذين يعتبرون الدولة ركيزة للحكم السياسي، الوسيلة التي ينتقل بها الحكم من الدولة إلى القائمين بمزاولته، أي إلى الحاكمين. إلا أن حصر فكرة الدستور في القانون المكتوب والأسمى للدولة يعتبر ضيقا ومحدودا. فهناك تعريف أكثر شمولية الدستور، ذلك الذي يجعل منه مرادفا لكل القواعد التي تختص بتنظيم السلطات. فمن جهة هناك الدساتير العرفية، الأعراف الدستورية والممارسات الدستورية؛ ومن جهة أخرى هناك الدستور المكتوب، القوانين التنظيمية والقوانين الداخلية للبرلمان. وعلى هذا الأساس فإن غياب الوثيقة المكتوبة لا يعني انعدام الدستور، كما أن وجودها لا يعني أنها شاملة لكل ما يتعلق بتنظيم السلطات.

II - إلا أنه إلى جانب هذا التعريف القانوني «المحايد»، هناك تعريف سياسي للدستور، والذي يضفي صبغة الدستور على شكل معين من النظام السياسي. فالدستور، في عرف ثوار 1789 بفرنسا، هو الذي يضمن الحريات الفردية بتحديد نشاط الحاكمين. إنه الحكومة الديموقراطية التي تستمد سلطتها من سيادة الأمة. في هذا الصدد نص تصريح حقوق الإنسان والمواطن بفرنسا 1789 - 1791، في مادته السادسة عشرة، على أن المجتمع الذي يتوفر على دستور هو المجتمع الذي تضمن فيه الحريات الفردية ويتحقق فيه فصل السلط. فالدستور يقترن هنا بتحديد سلطات الملكية، وعلى أساس هذا التعريف السياسي يجرى التفرق بين الملكية الدستورية والملكية المطلقة؛ بين الدولة الدستورية والدولة التي لها دستور.

III - إلا أننا لا يمكن أن نقتصر على تعريف الدستور من الناحية القانونية والسياسية. فإلى جانب الدستور القانوني والسياسي هناك الدستور الاجتماعي والاقتصادي، باعتبار أن الدولة ليست هدفا في حد ذاتها، ولكنها وسيلة في خدمة نظام اجتماعي معين. لهذا فالمؤسسات السياسية لا تكتسي مدلولها إلا باعتبار الهدف الذي تتوخاه. فالدستور الاجتماعي هو الذي يوجه النصوص القانونية ويعطيها مدلولها الحقيقي. إن هذا المنظور فرضته التطورات التي عرفتها الدول الرأسمالية، حيث أن تدخل الدولة في المجالين الاقتصادي والاجتماعي انعكس على دساتير هذه الدول، فأصبحت تتضمن نصوصا لها طابع اقتصادي واجتماعي. كما أن هذا المنظور فرضته دساتير الدول الاشتراكية، والتي تتضمن جانبا مهما من النصوص الاقتصادية والاجتماعية. ويندرج في هذا السياق دساتير مجموعة من الدول التي تحررت حديثا من السيطرة الاستعمارية.

بعد محاولة التعريف هاته، ننتقل إلى مناقشة بقية المواضيع مستندين تارة على التعريف القانوني الواسع للدستور، كما هو الشأن في دراستنا لشكل الدستور، وأخرى على التعريف القانوني الضيق، كما هو الحال في دراستنا لمحتوى الدستور، وضعه، تعديله ونهايته، وكذا لمراقبة دستورية القوانين.

الفصل الأول

شكل الدستور

إن القواعد المتعلقة بتنظيم الحكم السياسي لدولة ما يمكن أن توجد بطريقتين : فهي إما أن تكون غير مدونة في نص رسمي، وبهذا فهي ناتجة عن أعراف وتقاليد أو ممارسات دستورية، وهنا تكون أمام دستور عرفي، أعراف دستورية وممارسات دستورية، وإما أن تكون مدونة في نص رسمي، وهنا يتعلق الأمر بالدستور المكتوب، القوانين التنظيمية، والقوانين الداخلية للبرلمان. وعلى هذا سندرس هذا الفصل انطلاقا من تعريف الدستور كمرادف لتنظيم السلطات وذلك في مبحثين :

المبحث الأول : الوثائق غير المكتوبة
المبحث الثاني : الوثائق المكتوبة

المبحث الأول

الوثائق غير المكتوبة

عندما تكون القواعد الدستورية المكتوبة ضئيلة العدد ومحدودة في موضوعها بالنسبة للقواعد العرفية التي تتناول تنظيم الحكم السياسي في الدولة، نكون أمام دستور عرفي **(الفرع الأول)**. وفي حالات أخرى تكون أمام دستور مكتوب

تتشكل في إطاره بعض العادات والأعراف، وهذا ما يسمى بالأعراف الدستورية **(الفرع الثاني)**. كما قد تظل هذه القواعد الغير المكتوبة على مستوى ممارسات دستورية **(الفرع الثالث)**.

الفرع الأول: الدساتير العرفية

تعتبر الدساتير المكتوبة ظاهرة حديثة يرجع ظهورها إلى القرن الثامن عشر. ولقد ارتبطت بنضال البورجوازية، فكانت تعكس طموحها إلى تحديد سلطات الملكية وتقنين مشاركتها في الحكم السياسي من أجل القضاء على العراقيل التي كانت تشكلها تجزئة المجتمع الإقطاعي أمام سيطرتها السياسية والاقتصادية. أما قبل ذلك، فقد كان تنظيم الحكم يخضع للأعراف والتقاليد. فالقوانين الأساسية للمملكة الفرنسية قبل الثورة كانت عرفية. أما حاليا فتعتبر الدول التي تعتمد على الدستور العرفي في تنظيم حكمها السياسي قليلة، بل نادرة. وتعتبر أنجلترا أشهر هذه الدول. إلا أنه من هذا الكل تنفصل بعض الوثائق المكتوبة التي تتعلق بمجالات تهم تنظيم الحكم السياسي كالبرلمان، والانتخاب، والسلطة القضائية. هكذا فتحديد سلطات الملكية في أنجلترا كان وليد تداخل قواعد مكتوبة وقواعد عرفية.

فمنذ سنة 1215 توالت سلسلة من الوثائق المكتوبة التي تهم النظام السياسي الإنجليزي، نذكر بعضها على سبيل المثال لا الحصر. فالعهد الأكبر لسنة 1215 يتضمن التزام الملك بعدم المطالبة بجمع المال أو بأي مساعدة دون موافقة مجلس العموم؛ وإعلان الحقوق لسنة 1689، الذي شكل شرطا من شروط اعتلاء العرش آنذاك، يضمن للبرلمان الحق المطلق في مجال الاقتراع على القوانين والمراقبة المالية؛ وقانون البرلمان لسنة 1911، 1949 الذي تكرس بمقتضاه اضمحلال سلطات

مجلس اللوردات سواء في مجال مراقبة الحكومة أم في مجال وضع القوانين[2].

ورغم الأهمية التي تكتسها هذه الوثائق المكتوبة في النظام السياسي الإنجليزي، فإن أهم القواعد المتعلقة بسير النظام البرلماني : كرئاسة الحكومة من طرف الوزير الأول وعدول الملك عن رئاستها، وحل البرلمان، والمسؤولية الوزارية، والتزام الملك بتعيين الوزير الأول من الحزب الفائز في الانتخابات في مجلس العموم، تعد نتيجة الأعراف والتقاليد.

وإذا كانت الدساتير العرفية نادرة، فإن وجود الدساتير المكتوبة لم يشكل سدا منيعا أمام تشكيل أعراف وممارسات دستورية.

الفرع الثاني : الأعراف الدستورية

لم يحل الدستور المكتوب دون استمرار وجود الأعراف الدستورية. سنحاول تعريفها أولا (I)، ثم إعطاء أمثلة عنها (II)، وأخيرا سنتعرض للجدل حول القيمة القانونية لها (III).

I - تعريف الأعراف الدستورية

يجب قبل كل شيء ألا نخلط بين الدستور العرفي والأعراف الدستورية. فالدساتير العرفية تعتبر وليدة تقاليد ومعاملات لم يسبقها أي نص مكتوب، أما العرف الدستوري فينشأ داخل الدولة المنظمة بواسطة دستور مكتوب.

فالعرف الدستوري إذن هو غير الدستور العرفي. إنه القاعدة القانونية غير المكتوبة، تستقر في رأي الدولة القانوني، فتعتبرها الدولة ضرورية بعد أن تكون قد لاحظت ممارستها الدستورية.

2) راجع في هذا الموضوع : Michel Bouissou, **La chambre des bords aux XXe siècle**, la Fondation nationale des sciences politiques, Paris, 1957

أما عن الخصائص التي يجب أن يتميز بها العرف الدستوري فهي كالتالي :

- أن يكون هناك تكرار لنفس الموقف، والتأويل لنفس القواعد الدستورية لمدة زمنية معينة.
- أن تكون هناك مزاولة لنفس الموقف. فإذا كانت السوابق مختلفة وتصل إلى تأويلات مختلفة فلا تؤخذ بعين الاعتبار حتى تشكل قاعدة عرفية.
- أن يكون هناك وضوح في أسباب هذا الموقف. فإن كانت الهيئة التي تتصرف تبرر موقفها باعتبارات تتعلق بظروف خاصة بهذه السابقة أو بأسباب ظرفية، فإنها لا تعتبر واضحة، ولا يمكن أن تدخل في عين الاعتبار لتشكل عرفا.
- يجب أن يكون هناك قبول من طرف الهيئات المعنية ومن طرف الرأي العام.

وقبل أن نتوقف عند الأمثلة نشير إلا أن هناك من لا يعترف بوجود الأعراف الدستورية، نظرا لأنه من غير الممكن البرهنة على عناصرها. ولهذا فالنظام السياسي يتحدد في الدستور والممارسات الدستورية.[3]

وإذا كان من المفروض أن تقتصر وظيفة العرف على تفسير أو تكميل بعض نصوص الدستور، فإنها تصل أحيانا إلى خرقه، وهذا ما سنبينه من خلال بعض الأمثلة.

II - أمثلة عن الأعراف الدستورية

نستهل ميدان الأمثلة بمثال نستمده من الولايات المتحدة الأميركية، يتعلق بتجديد انتخاب رئيس الولايات المتحدة مرة واحدة. فقد أدخل هذا العرف جورج واشنطن والتزم به من توالى بعده من الرؤساء إلى عهد الرئيس فرانكلين روزفلت. هذا الأخير تم تجديد انتخابه مرتين متواليتين، الأمر الذي أدى إلى التعديل

3) Jean Claude Meastre, **Apropos des coutumes constitutionnelles; l'utilité des constitutions**, Revue de droit public et de la science politique en Frace et à l'étranger, L.G.D.J, 1973, pp 1280 et 1288

الدستوري رقم 22 الذي يعود تاريخه لسنة 1951.ويقضي هذا التعديل بحصر مدة الرئاسة في ثماني سنوات، أي تحريم إعادة انتخاب الرئيس لأكثر من مرة واحدة.

وتزخر الجمهورية الثالثة الفرنسية بالأعراف الدستورية التي ترتب عنها تغيير جذري للنظام الذي كان واضعو الدستور يهدفون إلى إقامته. فهؤلاء، كانوا يهدفون إلى إقامة نظام برلماني يلعب فيه رئيس الدولة دورا فعالا وساميا، ولم يكن دستور 1875 إلا انعكاسا لهذه الرغبة. إلا أن الاختصاصات المخولة لرئيس الدولة، والتي توجت بحقه في حل البرلمان ظلت حبرا على ورق. فبتعطيل حق الرئيس في حل البرلمان، وانتقال باقي اختصاصاته لرئيس الحكومة، لم يعد له خلال هذه الجمهورية إلا دورا رمزيا وشرفيا. فمنذ سنة 1879 عدل الرئيس جول كَرفيه Jules Grévy عن ممارسة حقه في حل البرلمان، ووجه خطابا لهذا الأخير يقضي بأن الرئيس لا يمكن أن يتصرف خلافا لإرادة البرلمان. وقد تدعم هذا العرف الذي تم بمقتضاه تجريد الرئيس من وسائل الضغط على البرلمان بانتقال باقي سلطاته إلى رئيس الحكومة الذي أصبح يلعب دورا أساسيا. إن مؤسسة رئاسة الحكومة لم يرد لها ذكر في نصوص الدستور، بل كان استقرارها نتيجة عرف دستوري. وعندما أراد رئيس الدولة ميلران Millerand، بعد الحرب العالمية الأولى، ممارسة الاختصاصات المخولة له بمقتضى الدستور، اتهم بانتهاك مقتضياته واضطر إلى الاستقالة من منصب الرئاسة سنة 1924.

وإذا انتقلنا إلى الجمهورية الرابعة الفرنسية، نجد أن تفويض التشريع، الذي استقر خلال الجمهورية الثالثة بمقتضى عرف دستوري يخول للحكومة حق تعديل وإبطال مراسيم القوانين دون الأخذ بعين الاعتبار مسألة تدرج القوانين في الدولة، تمت إدانته بواسطة دستور 1946. هذا الأخير نص على أن «الجمعية الوطنية تصوت على القانون وحدها، ولا يمكن أن تفوض هذا الحق». إلا أنه منذ سنة 1948 استقرت ممارسة شبيهة بتلك التي تمت خلال الجمهورية الثالثة، فاستعملت مسطرة غريبة تقضي بنزع طابع القوانين عن بعض القوانين لإلحاقها بدائرة المراسيم

التي يمكن أن تعدلها الحكومة بواسطة مراسيم. وبعد أن استقرت هذه العملية تمت العودة إلى تفويض التشريع.

III - الجدل حول القيمة القانونية للعرف الدستوري

إن الجدل حول القيمة القانونية للعرف الدستوري يطرح حسب التساؤل الآتي : هل يمكن للعرف أن يتجاوز وظيفته التفسيرية والتكميلية، ويكتسي - أي الجدل - مدلوله بالنسبة إلى سمو القاعدة الدستورية المكتوبة. فهناك من يرفض كون هذه الأخيرة هي التي تلزم المشرع العادي نظرا لأنها تتطلب مسطرة خاصة لتعديلها، وعلى هذا يعطي للعرف الدستوري قوة القاعدة الدستورية (رونيه كابيتان René Capitant) باعتبار أن الدستور، انطلاقا من التطور الذي عرفته الجمهورية الثالثة الفرنسية، هو بالضرورة عرفي. هذه القيمة التأسيسية ليست إلا مظهرا من سيادة الأمة، والعرف إذن من خلق الأمة التي تعد أسمى من القانون المكتوب، ولهذا فهو يتمتع بقوة القاعدة الدستورية التي تفرض على المشرع العادي.[4]

وبمقابل هذا الاتجاه هناك من يرفض إعطاء العرف قوة قانونية في إطار دستور صلب. ولكي يأخذ وجوداً قانونياً فإن الوسيلة الوحيدة لبلوغ هذه الغاية تتمثل في نص الدستور عليه كمصدر من مصادر القانون، وإلا فإن التوجيهات التي ترمي لإعطاء العرف قيمة القاعدة الدستورية المكتوبة تعد مناقضة «للمفاهيم الليبرالية الكلاسيكية التي تؤكد على ضرورة تكريس سمو القواعد الدستورية حتى تعطي للأمة، باعتبارها السلطة التأسيسية السامية، ضمانات مؤكدة ضد هيمنة السلطات المؤسَّسة[5]». إن العرف - على النقيض من الاتجاه المبين أعلاه - يعتبر

4) René Capitant, **la coutume constitutionnelle** , Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger, L.G.D.J N° 4 1979, pp. 668-967.

يذكر أن تاريخ هذا الاجتهاد يعود إلى سنة 1929.

5) Jacques Chevalier, **la coutume et le droit constitutionnel français**, Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger, 1970, p. 1416.

من خلق الحاكمين، أما المحكومون ، فلا يتدخلون إلا ليتقبلوا ضمنيا النتائج. إنه ينشأ عن خرق متكرر للنص القانوني الدستوري. لهذا لا يمكن التذرع بالحجة التي تقضي بأن السيادة الوطنية، بتوقفها عن الخضوع إلى القاعدة الدستورية المكتوبة، فإنها تبطلها. فالأمة لا تمارس سيادتها إلا عندما تكون منظمة قانونيا، أي عندما تتصرف كهيئة انتخابية.[6] لهذا فالعرف يمكن أن يلعب دورا ليضيف إلى نص غير كامل أو لتأويله. أما إمكانية إصلاحه فهي مستبعدة.

الفرع الثالث : الممارسات الدستورية

في بعض الحالات تظهر بعض الممارسات الدستورية التي تختلف عن الأعراف الدستورية في كونها تتمتع بنصيب أقل من الاستقرار، لأنها تعتبر بالدرجة الأولى وليدة ظروف معينة، وليست لها قوة إلزامية. لذا فليست لها أي قيمة قانونية. وغالباً ما تكون هذه الممارسات مرتبطة بشخصية سياسية معينة. فالرئيس الفرنسي دوكَول جعل من المسائل المتعلقة بالسياسة الخارجية مجالا خاصا به، ولعب الدور الأساسي في تسوية قضية الجزائر. إلا أن هذه الممارسات الدستورية قد تشكل في بعض الأحيان نواة لعرف دستوري، كما قد ينتج عنها خرق لنصوص الدستور نفسه. في هذا الميدان، نستمد أمثلة هامة من الجمهورية الخامسة الفرنسية.

ففي مارس 1960 رفض رئيس الجمهورية تطبيق المادة 29 من الدستور التي تقضي بأن يستدعي الرئيس البرلمان إلى عقد دورة استثنائية، بناء على طلب رئيس الوزراء أو أغلبية الجمعية الوطنية، لبحث جدول أعمال محدد. فقد طلبت أغلبية الجمعية الوطنية دعوة البرلمان للبحث في قوانين تتعلق بالزراعة، وعلل رفضه لتوقيع مرسوم الدعوة باعتبار أن اجتماع البرلمان يضر بالسير العادي

6) Georges Burdeau, Droit constitutionnel et institutions politiques, p. 60

للسلطات العامة، وذلك استنادا إلى المادة الخامسة من الدستور الفرنسي[7]. وقد أكد الرئيس جيسكار ديستان هذا الموقف عندما قرر استدعاء البرلمان لعقد جلسة استثنائية في مارس 1979، مما يفيد أنه كان في إمكانه رفض استدعاء البرلمان في جلسة استثنائية لو أراد ذلك. لهذا نرى بأن هذا الموقف يشكل نواة لممارسة دستورية تقضي أن أغلبية النواب، خلافا لمقتضيات المادة 29 من الدستور، لا يمكنهم عقد دورة استثنائية بناء على طلبهم، لأن رئيس الدولة له سلطة تقديرية في استدعائه أو عدم استدعائه.

وتشكل المسطرة المتبعة لتعديل المادة المتعلقة بانتخاب رئيس الجمهورية الفرنسية مثلا هاما في هذا الصدد. فكلنا يعرف أن الرئيس أصبح ينتخب بالاقتراع المباشر سنة 1962. إلا أن الحكومة استعملت لهذه الغاية المادة 11 المتعلقة بمشاريع القوانين بدل المادة 89 المتعلقة بتعديل الدستور، فطرحت على الاستفتاء، بواسطة مرسوم سنة 1962، مشروع قانون يرمي إلى تعديل الدستور دون أن يستدعي البرلمان إلى مناقشته. وقد بررت موقفها بمجموعة من الحجج لإضفاء الصبغة الدستورية على المسطرة المتبعة. فادعت أن المادة 11 من الدستور الفرنسي تسمح لرئيس الجمهورية، بناء على اقتراح من الحكومة أو الجمعية الوطنية، عرض مشروع قانون يتعلق بتنظيم السلطات العامة على الاستفتاء الشعبي. ورغم ذلك، فإن هذه المادة تستبعد من هذا المجال تعديل الدستور الذي يدخل في نطاق المادة 89. ومع ذلك فقد وجدت فيها الحكومة ذريعة لتعديل الدستور دون أن يستدعي البرلمان لمناقشته.

7) تنص المادة الخامسة من الدستور الفرنسي على أن رئيس الجمهورية يسهر على احترام الدستور. وهو يضمن، باعتباره حكماً، السير المنتظم للسلطات العامة واستمرار بقاء الدولة.

المبحث الثاني

الوثائق المكتوبة

إلى جانب الدستور المكتوب الذي يهتم بتنظيم وممارسة الحكم السياسي في الدولة **(الفرع الأول)**، هناك القوانين الداخلية للبرلمان **(الفرع الثاني)**، والقوانين التنظيمية **(الفرع الثالث)**، التي تعتبر كامتداد مادي للدستور.

الفرع الأول : الدستور المكتوب

يعتبر الشكل الحديث لتنظيم الحكم، يترتب عنه وضع وثيقة دستورية مكتوبة. ويرجع أول الدساتير إلى تلك التي حررتها المستعمرات الإنجليزية بأميركا الشمالية ابتداء من سنة 1776 (دستور فرجينيا)، يليها الدستور الكونفيدرالي لسنة 1781 الذي عوض بالدستور الاتحادي سنة 1787. وقد اقترن الدستور المكتوب بالفكرة التي تجعل منه أداة للحرية، وذلك بضمان حقوق المواطن التي لا يمكن أن تمسها يد المشرع، وكذا بتأكيده على حقوق الدول الأعضاء في الدولة الاتحادية. وقد تجلى هذا الطابع السياسي في الدستور الفرنسي لسنة 1791، الذي حرر على رأسه تصريح حقوق الإنسان والمواطن لسنة 1789. ففكرة الدستور مرتبطة ارتباطا وثيقا بشكل معين من الحكومة : الحكومة الديموقراطية التي تقوم على أساس سيادة الأمة. هكذا كان الدستور انعكاسا للمبادئ والشعارات التي قامت عليها الثورة الفرنسية سنة 1789. ونذكر أن ظهور أول الدساتير المكتوبة فسح المجال لانتقاد الكتاب التقليديين آنذاك. فهذا جوزيف ميستر Joseph Maistre الذي اعتبر الدستور نتاج التاريخ لانتاج عقل هندسي؛ فهو

من صنع الإرادة الإلهية ويفرض نفسه بفعل التاريخ والوسط السياسي.[8] هذه الانتقادات لم تحل دون انتشار الدستور المكتوب في القرن التاسع عشر. وعممت هذه الظاهرة بعد الحربين العالميتين، مع حصول المستعمرات على استقلالها، حيث كانت تطمح لإرساء مؤسسات دستورية جديدة، أو لتحديث مؤسساتها التقليدية.

وإذا كان هناك من يعتقد بأن الدساتير المكتوبة تتميز بسهولتها ووضوحها، وتشكل بهذا ضمانة ضد التحكم، فإننا نرى بأن هذه الضمانات المترتبة عنه ليست شاملة ومؤكدة. فجميعنا يتذكر قولة نابليون التي تقضي بأن «الدستور يجب أن يكون غامضا وقصيرا»، وبهذا يفسح المجال لتأويله حسب الظروف والمعطيات السياسية ليخدم دائما مصالح الحاكمين. لن نستغرب إذن إذا علمنا بأن هناك من يرد أسباب هيمنة الأعراف الدستورية على القوانين الدستورية المكتوبة، خلال الجمهورية الثالثة الفرنسية، إلى النص الدستوري لسنة 1875 الذي كان وجيزا ومختصراً.[9] لذلك هناك من يحبذ فكرة الدستور الذي يتعرض للجزئيات حتى يشكل حصناً منيعاً أمام محاولة تجاوزه بتأويله. ومهما كان الأمر، فإن فكرة الدستور تمنح ضمانات سواء بالنسبة للهيئة المختصة بوضع الدستور أو بتعديله، وتكون هذه الضمانات قوية خصوصا عندما يتعلق الأمر بالدستور الصلب. وإذا كانت الأعراف والممارسات الدستورية تلعب دورا في تأويله، وتصل في بعض الأحيان إلى خرق نصوصه، فإن التعرف على تنظيم الحكم في الدولة يستدعي أيضا التوقف عند القوانين الداخلية، والقوانين التنظيمية اللتان تعتبران كامتداد مادي للدستور.

(8) Georges Burdeau, **droit constitutionnel et institutions politiques,** op. cit. p. 58

انظر في هذا المجال، ولنفس الكاتب : Traité de science politique, tome IV, le statut du pouvoir dans l'Etat, L.G.D.G. Paris, 1969, pp. 12-15.

(9) Jacques Chevalier, **La coutume et le droit constitutionnel Français**, op. cit pp. 1414-1415.

الفرع الثاني : القوانين الداخلية للبرلمان

يلعب البرلمان دورا لا يستهان به في تطبيق مجموعة من النصوص الدستورية التي تختلف أهميتها من دولة إلى أخرى. وإذا كان الدستور يتعرض للمبادئ العامة المتعلقة بهذه الهيئة البرلمانية، فإن هذه الأخيرة هي التي تتولى تحديد قواعد سيرها بواسطة قوانينها الداخلية. ولهذا تعتبر هذه القوانين كامتداد مادي للدستور، لأن أهميتها تتجلى في تأويل نصوصه.

ونذكر في هذا المجال أن تأويل نصوص الدستور بواسطة القوانين الداخلية كان يتم لصالح البرلمان. فخلال الجمهورية الثالثة الفرنسية استعملت القوانين الداخلية كوسيلة للسيطرة على الحكومة. وكرد فعل هذا التقليد، ظهر بعد الحرب العالمية الأولى اتجاه يرمي إلى عقلنة البرلمان. فبالإضافة إلى تحديد سلطاته في مجال مراقبة الحكومة وفي مجال التشريع، حيث أصبحت الحكومة هي «المُشرِّع العادي والبرلمان هو المشرع الاستثنائي»، حددت حريته في وضع قوانينه الداخلية بكل استقلال. وقد تضمن دستور الجمهورية الخامسة الفرنسية لسنة 1958 مجموعة من الميادين كانت تدخل في اختصاص القوانين الداخلية للبرلمان. هكذا حددت سلطته البرلمان في وضع جدول أعماله بإعطاء الأولوية للمشاريع المقدمة من طرف الحكومة، وحددت دوراته، كما أخضع عقد الدورات الاستثنائية لمسطرة خاصة. وبالإضافة إلى الجزئيات التي تطرق إليها الدستور، أخضعت القوانين الداخلية لمراقبة مشددة من طرف المجلس الدستوري الذي ينظر في مدى مطابقتها مع الدستور قبل دخولها إلى حيز التطبيق. وقد سارت على هذا النهج الدساتير المغربية الثلاث التي أخضعت القوانين الداخلية للبرلمان لمراقبة دستورية مشددة من طرف الغرفة الدستورية بالمجلس الأعلى قبل دخولها إلى حيز التطبيق. وقد لعبت هذه الأخيرة دورا أساسيا في كبح طموح البرلمان إلى توسيع اختصاصاته وسلطاته في مواجهة الحكومة. وقد تجلى هذا بوضوح في مقرراتها

الصادرة في دجنبر 1963.[10] وقد كَرَّس هذا التقليد في مقرراتها لسنة 1978 حيث مارست الغرفة الدستورية صلاحياتها في أفق تقليص استقلال البرلمان وتحديد سلطاته في مجال مراقبة الحكومة.[11]

الفرع الثالث : القوانين التنظيمية

إلى جانب الدستور الذي يتعرض للخطوط العريضة لتنظيم الحكم السياسي، تحتل القوانين التنظيمية دورا مهما لتكميل نصوص الدستور. هذه الأخيرة، بخلاف القوانين العادية، لها قيمة القاعدة الدستورية نظراً لكونها تخضع في وضعها وتعديلها لمسطرة خاصة ينص عليها الدستور. فهي تحتل مرتبة وسطى بين القوانين العادية والقوانين الدستورية، وتلزم بهذا المشرع العادي. أما الميادين التي تدخل في اختصاصها فهي محددة بواسطة نص دستوري. وقد حددها دستور الجمهورية الخامسة في إثنى عشر ميداناً نذكر منها : تنظيم وسير المجلس الدستوري، المحكمة العليا، المجلس الاقتصادي، تنظيم المجالس البرلمانية. كما أخضعت لمراقبة مدى مطابقتها مع الدستور من طرف المجلس الدستوري، وذلك قبل إصدارها. وتعد هذه المراقبة ضمانة لدرء محاولة تجاوز مقتضيات الدستور أو الانحراف عن مبادئه الأساسية من طرف هذه القوانين. وتجدر الإشارة إلى أنه خلال المرحلة الانتقالية، أي قبل تنصيب المؤسسات الدستورية، فإن القوانين التنظيمية المتعلقة بتنظيمها وسيرها تتخذ من طرف الحكومة التي تمارس كامل الصلاحيات التشريعية، ولهذا فهي لا تخضع لأي مراقبة.

(10) نذكر على سبيل المثال قرارها القاضي بعدم مطابقة ما ورد في الفقرتين الأخيرتين من الفصل 130 من مشروع القانون الداخلي للدستور فالفقرة التي تنص على أن «يعلن الرئيس عن التصويت للمصادقة على برنامج الحكومة أو تصريحها ويصادق المجلس النيابي على برنامج الحكومة أو تصريحها حول السياسة العامة بأغلبية الأصوات المعبر عنها» غير مطابقة للدستور، لأن الفصل 65 منه ينص في فقرته الثانية، على أنه «بعدما يعين الملك الحكومة يتقدم الوزير الأول أمام المجلس ويعرض البرنامج الذي يعتزم تطبيقه، دون أن ينص على إجراء أي تصويت بعد العرض المشار إليه. وحيث إن الفصل 80 من الدستور لم ينص على إجراء التصويت إلا في حالة إذا ما ربط الوزير الأول مواصلة الحكومة تحمّل مسؤوليتها بشأن تصريح يقوم به في موضوع السياسة العامة أو بشأن نص يطلب المصادقة عليه».

(11) محمد معتصم، الحصيلة الأولية للتجربة البرلمانية الثالثة، «أكتوبر 1977 - اكتوبر 1982»، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا، الدار البيضاء، يونيه 1984، ص 112 - 117.

الفصل الثاني

محتوى الدستور

إذا نظرنا إلى الدستور بمفهومه الضيق، أي باعتباره الوثيقة الدستورية المكتوبة، وأردنا التعرف على محتواه، فإننا نجده يختلف من دولة إلى أخرى. وعلى العموم، فهذا المحتوى لا يقتصر على القواعد المتعلقة بتنظيم الحكم في الدّولة **(المبحث الأول)** إنه يتضمن مبادئ تتعلق بالتنظيم الاقتصادي والاجتماعي **(المبحث الثاني)**. وغالبا ما تتضمن الدساتير تصديراً بتصريح الحقوق **(المبحث الثالث)**، وكذا مقتضيات عامة **(المبحث الرابع)** تختلف من دولة إلى أخرى وتعكس خصوصيتها بالنسبة لباقي الدول.

المبحث الأول : قواعد تنظيم وسير المؤسسات

إن الجانب الأكبر من الدستور يتناول تنظيم الحكم في الدولة. هذه القواعد تشكل «النواة الصلبة للدستور».[12] ويتجلى ذلك التنظيم في مجموعة من النصوص التي تبين طبيعة وأهداف نشاط الحاكمين سواء كانوا أشخاصا أم هيئات. فكلنا يعرف أن الدستور يبين شكل الدولة (بسيطة أم مركبة) وشكل الحكم (ملكي أم

12) Philippe Ardant, **Droit constitutionnel et institutions politiques, les cours de droit**, université de Paris II, 1980-1981, fascicule I, p. 62

جمهوري) وشكل النظام السياسي (برلماني أم رئاسي...الخ). كما يعين السلط في الدولة والعلاقات بينها، تنظيم البرلمان ومهامه، وطريقة تعيين الحكومة واختصاصاتها، وكذا الهيئة المختصة بمراقبة دستورية القوانين، ومسطرة تعديل الدستور... الخ. وتفيد هذه النصوص بأن الحاكمين لا يمارسون صلاحياتهم اعتباراً لامتيازات شخصية ، ولكن طبقا لمقتضيات الدستور الذي يؤسس مشروعية حكمهم، ويبين طبيعة نشاطهم وسلطاتهم.

إلا أنه إلى جانب هذه القواعد المتعلقة بتنظيم الحكم، توجد نصوص تتعلق بالتنظيم الاقتصادي والاجتماعي.

المبحث الثاني : مبادئ التنظيم الاقتصادي والاجتماعي

إن الدستور لا يقتصر على كونه تلك القواعد المتعلقة بتنظيم الحكم السياسي في الدولة. إنه تعبير عن الإيديولوجية السياسية الاقتصادية والاجتماعية التي تعطي لتنظيم الحكم في الدولة بعده ومدلوله الحقيقيين. ونلاحظ في الدساتير المعاصرة اتجاها يرمي إلى التأكيد على إيديولوجية الحكم وفلسفته من الناحية الاقتصادية والاجتماعية. ففي حين أن الدساتير الفرنسية لسنة 1946 وسنة 1958، والدستور الإيطالي لسنة 1948، والقانون الأساسي لألمانيا الفيدرالية لسنة 1949 لا تدخل في هذا التصنيف، فإن دساتير الدول الاشتراكية ومعظم الدول التي استقلت حديثا تفيض بالحديث عن الأهداف الاقتصادية والاجتماعية المتوخاة من طرف دولها. إن هذه الدساتير اعتبرت من طرف موريس دوفيرجيه Maurice Duverger برامج انتخابية لا مقارنة بينها وبين الدساتير التقليدية.[13] وفي هذا المجال نذكر بالتفرقة التي أقامها بين الدساتير باعتبارها قانوناً Constitutions Loi والدساتير باعتبارها برنامجاً Constitutions Programme.[14] ففي إطار التصنيف الأول تدخل

13) Maurice Duverger, **une nouvelle constitution marocaine**, le monde, 30 novembre 1962.

14) Maurice Duverger, **Institutions politiques et droit constitutionnel**, op. cit. p. 20 et 21

دساتير دول أُروبا الغربية في القرنين الثامن عشر والتاسع عشر ودساتير الديمقراطيات الغربية في القرن العشرين. أما في إطار التصنيف الثاني فتدخل الدساتير التي تصور النظام السياسي الذي تهدف إليه دون أن تكون له علاقة مع النظام المطبق في الواقع، مثل دساتير الديمقراطيات أُروبا الشرقية ومعظم الدول المستقلة حديثا.[15]

المبحث الثالث : تصريح الحقوق

إلى جانب المقتضيات السالفة فإن السلطة التأسيسية تخصص وثيقة تحمل اسم تصريح الحقوق، تتضمن حقوق الفرد إزاء الدولة. وأول تصريح من هذا القبيل أتانا من المستعمرات الإنجليزية في أميركا الشمالية سنة 1780، تلاه تصريح حقوق الإنسان والمواطن المصادق عليه من طرف الجمعية الوطنية في غشت 1789، والذي حرر على رأس أول دستور بعد الثورة الفرنسية (شتنبر 1791)، حيث أكدت بواسطته الجمعية الوطنية المبادئ التي نادت بها الثورة الفرنسية : الديموقراطية المساواة، والحريات الفردية.

إلا أنه بعد الحرب العالمية الأولى نجد أن مقدمة مجموعة من الدساتير تتضمن نصوصا تتعلق بالأسس الاقتصادية والاجتماعية للنظام السياسي. فالمبادئ المتعلقة بالحريات الفردية صححت بتدخل الدولة في الميادين التي تدخل في نطاق المصلحة العامة. وقد تأكد هذا الاتجاه في الدساتير المحررة بعد الحرب العالمية الثانية. فواجب الدولة لم يعد يتعلق بتحقيق استقلال الفرد من الناحية القانونية فحسب، بل بتهييئها للشروط الضرورية لضمان استقلاله.

إلا أن فكرة إدراج إعلان الحقوق في الدستور لم تخل من انتقادات.[16] فهناك من يرى أنها تشوه معنى الدستور، لأن من المغالطة أن يُنظر للدستور

15) Maurice Duverger, **une nouvelle constitution marocaine**, op. cit.

16) Georges Burdeau, **droit constitutionnel et institutions politiques**, op. cit., pp. 70-71.

كوثيقة ذات طابع تقني وتُحَال كتابة أهداف المؤسسات السياسية إلى وثيقة خاصة، كان من المفروض أن تكون متضمنة في الدستور. إن جعل هذا الإعلان خارج الدستور يرمي إلى الفصل بين الحكم والفكرة الحقوقية التي يحملها. فالفصل بين هذه الوحدة تصل إلى النتيجة الآتية : إنها تدفع الشعب إلى مناهضة السلطة باسم مبادئ، والحاكمين إلى خرق نفس المبادئ، باسم الحرية الضرورية لممارسة حكمهم.

وما دمنا بصدد تصريح حقوق الإنسان، فلا بأس أن نذكر بالجدل المثار حول قيمته القانونية. فهناك من يرى بأن هذا الإعلان له قيمة قانونية دستورية، لذا يتعين على المشرع ألا يخرقه، كما أن هناك من يعتبر أن الأمر يتعلق بمجرد حقائق فلسفية ليست لها أي قيمة قانونية ولا تلزم المشرع. ولا يتردد فريق آخر في الحسم في هذه المسألة وذلك بالتمييز بين نوعين من النصوص التي تتضمنها هذه التصريحات :[17]

- هناك مجموعة من النصوص تعتبر كقاعدة من الحقوق الوضعية، لذا فهي تتوفر على قوة إلزامية، تفرض على المشرع كحرية التعبير وحرية الرأي.
- هناك نصوص أخرى تعتبر مجردة من القوة القانونية، وليست لها أي قوة إلزامية. ويدخل في هذا المضار النصوص التي تحدد أهداف الدولة ومؤسساتها، والبرنامج الذي يتعين على المشرع تنفيذه مثل حق التعليم، حق العمل.

المبحث الرابع : مقتضيات مختلفة

تتضمن الدساتير بعض المقتضيات المختلفة، تتغير من دولة لأُخرى. منها التي تتعلق باسم الدولة : المملكة المغربية، الجمهورية الفرنسية مثلا، علم الدولة وعاصمتها، والتي تتعلق بشعار الدولة الذي نجده في الدستور المغربي : الله، الوطن، الملك؛ وفي الدستور الفرنسي : الحرية، المساواة، والإخاء. وهناك بعض

17) أنظر نفس المرجع، ص 71.

الدساتير التي تحسم فيما يتعلق بمسألة اللغة الرسمية للبلاد ودين الدولة. فالدستور التونسي ينص في مادته الأولى على أن «تونس دولة حرة مستقلة ذات سيادة، الإسلام دينها، والعربية لغتها، والجمهورية نظامها».[18] وبخصوص الدين ينص الدستور المغربي في فصله السادس على أن «الإسلام دين الدولة، والدولة تضمن لكل واحد حرية ممارسة شؤونه الدينية».

كما تتضمن الدساتير بعض المقتضيات الغريبة عن تنظيم الحكم وإيديولوجيته في الدولة. نذكر على سبيل المثال الدستور الفرنسي لسنة 1848 الذي نص في مادته الخامسة على إلغاء حكم الإعدام. كما أن دستور الكونفيدرالية السويسرية يقدم لنا مثالا غريبا عن هذا الاتجاه. فعلى طريق المبادرة الشعبية أضيفت إلى الدستور فصول نظمت بمقتضاها شروط وإجراءات ذبح الحيوانات في المجازر العمومية. وتجدر الإشارة إلى التعديل الذي أدخل على دستور 1875 سنة 1926، والمتعلق بإحداث مؤسسة جديدة تندمج في صلب الدستور، وهي مؤسسة الصندوق المستقل لاستهلاك الدين العمومي الذي أعطى وجودها ضمانة للمدخرين.

18) يراجع فيما يخص المناقشات حول هذه المادة أثناء اجتماعات المجلس القومي التأسيسي الذي وضع الدستور، الشيخ محمد الشاذلي النيفر، الدستور التونسي والإسلام، الجمعية التونسية القانون الدستوري، المجلس القومي التأسيسي، ملتقى أيام 29 و30 و31 ماي 1984.

الفصل الثالث

وضع الدستور، تعديله ونهايته

إن الدستور كوثيقة مكتوبة يتم وضعه في حالات متعددة من الصعب ضبطها. وعلى العموم فهو يتم عندما تحصل المستعمرات على استقلالها، عندما يحصل تغيير في النظام السياسي بفعل ثورة أو انقلاب، عندما يريد الحكام البحث عن قاعدة لمشروعية حكمهم أو عندما يسفر تطبيق الدستور عن فشل، عندما تتحد مجموعة من الدول في دولة اتحادية فتضع لأول مرة دستور ينظم حكم المؤسسات الفيدرالية. وعلى كل فإذا كان من غير المتصور أن تتعرض هذه الوثيقة للتغيير اليومي، نظرا لأنها وضعت لكي تستمر، فإن تعديلها يبقى واردا، إما لتلافي الثغرات التي أسفر عنها تطبيقها، وإما لتكييفها حسب تطور المعطيات الاقتصادية والسياسية. يضاف إلى إمكانية تعديل الدستور، إمكانية إلغائه. هذا الإلغاء الذي يتم بصفة استثنائية عن طريق الانقلابات والثورات أو طبقا لرغبة الحاكمين.

لهذا سيتضمن هذا الفصل المباحث الآتية :

المبحث الأول : وضع الدستور

المبحث الثاني : تعديل الدستور

المبحث الثالث : إلغاء وزوال الدستور

المبحث الأول

وضع الدستور

إن وضع الدستور تعديله، وأحيانا إلغاؤه يكون من فعل السلطة التأسيسية. لذا يجدر التوقف عندها للتفريق بين السلطة التأسيسية الأصلية والسلطة التأسيسية الفرعية **(الفرع الأول)**، قبل أن نتعرض إلى طرق وضع الدساتير التي تعتبر متعددة **(الفرع الثاني)**.

الفرع الأول : السلطة التأسيسية الأصلية والسلطة التأسيسية الفرعية

إن مهمة وضع الدستور في دولة معينة يمكن أن تظهر في حالتين :

* فإما أن يكون تنظيمه وسيره منصوصا عليه في دستور سابق، وهنا يتعلق الأمر بسلطة تأسيسية فرعية، أو ما يسمى بسلطة التعديل الدستوري.

* وإما أن تتدخل السلطة التأسيسية في الوقت الذي لا يكون فيه دستور سابق، وهنا يتعلق الأمر بسلطة تأسيسية أصلية، وهي السلطة التي تنبثق عنها باقي السلط بما فيها السلطة التأسيسية الفرعية.

وإذا كان معيار التفريق بينهما يجد أساسه في وجود نص قانوني سابق، فإننا نرى بأن السلطة التأسيسية الفرعية التي تنبثق عن الأصلية تتقيد بالمسطرة المنصوص عليها في الدستور لممارسة مهامها. أما بالنسبة للسلطة التأسيسية الأصلية فهي متحررة من أي قيد قانوني. ومع ذلك فالقيود التي تفرض عليها تعد من طبيعة سياسية. فهي تتقيد بالشروط السياسية التي وجدت فيها أو الشروط السياسية التي مهدت لوجودها، والتي تنعكس على محتوى الدستور. فالدستور الفرنسي لسنة 1791 كان في محتواه تعبيرا على المبادئ التي نادت بها الثورة الفرنسية. كما أن

الجمعية التأسيسية التونسية المنشأة من طرف الباي في 29 دجنبر 1955[19] التزمت في مرحلة أولى بوضع مشروع ملكية دستورية، أي أنها لم تتجاوز في عملها شكل النظام الملكي، فقد نص مشروع الدستور الذي انبثق عنها في 7 يناير 1957 بأن الدولة التونسية دولة ملكية دستورية، ومع ذلك فقد كان المشروع تعبيرا عن اتجاه المجلس القومي التأسيسي قبل إلغاء الملكية.[20] هذا المشروع يختلف اختلافا كبيرا عن الملكية الدستورية التي أقرها دستور 1861. ذلك أن الملكية لا تتصدر الدستور، بل تحتل الباب الرابع منه، أي أنها تأتي بعد السلطة التشريعية. كما لم يتعرض مطلقاً إلى العائلة المالكة، ولم يضبط وضعية أفرادها والامتيازات التي يتمتعون بها، بالإضافة إلى سكوته عن طريقة انتقال الملك. وإذا لم ينشر هذا المشروع كوثيقة رسمية في «الرائد الرسمي التونسي»، ولم يتمكن المجلس من دراسته في جلساته العامة نظرا لإلغاء الملكية، فإن مشروع الدستور الذي ناقشه المجلس ابتداء من 27 يناير 1958 يستمد منه الكثير من فصوله. وبذلك، يرى الأستاذ زهير مظفر، «يكون مشروع 9 يناير 1957، باستثناء الباب المتعلق بالملكية، هو الأصل التاريخي لدستورنا الحالي، وأساسا لفهم العديد من أحكامه».[21]

وإذا كنا قد بينا بأن السلطة التأسيسية تتقيد بالشروط السياسية التي أدت إلى وجودها فإنها تتجاوز صلاحياتها في بعض الحالات. فإذا كانت وظيفة المجلس القومي التأسيسي التونسي تقتصر على وضع دستور يتولى الباي ختمه وإصداره، فإنه تجاوز هذه الصلاحية وأعلن منذ الجلسة الأولى التي عقدها في 18 أبريل أنه الوحيد الذي تتجسد فيه سيادة الشعب. لهذا أصبح الهدف الرئيسي للمجلس دعم سيادة الشعب وتركيز استقلال البلاد من خلال ما يصدره من لوائح تعبر عن

(19) انظر الرائد الرسمي التونسي، 30 ديسمبر 1955، العدد 104.

(20) زهير مظفر، العمل التأسيسي للمجلس القومي التأسيسي، الجمعية التونسية للقانون الدستوري، المجلس القومي التأسيسي، ملتقى أيام 29 و30 و31 ماي 1984، تونس، ص. 28.

(21) انظر المرجع السابق، ص. [illegible]

مساندته للحكومة. ونتيجة لذلك أصبح العمل التأسيسي عملاً ثانوياً[22]. وقد توّج تجاوزه للصلاحيات المحددة له بإلغاء الملكية وإعلان الجمهورية في 25 يوليوز 1957[23].

بعد هذا التوضيح بشأن السلطة التأسيسية الأصلية ننتقل إلى طرق وضع الدساتير.

الفرع الثاني : طرق وضع الدساتير

إذا كنا سنأخذ بمقياس التدخل الشعبي في إعداد هذه الدساتير للتمييز بين الطرق المختلفة لوضعها، فلا بأس أن نذكر بأن هناك من فرق بين الطرق الملكية والطرق الديموقراطية في وضع الدساتير؛ فجعل المنحة والميثاق من نصيب الطرق الملكية، والاستفتاء الشعبي والجمعية التأسيسية من نصيب الطرق الديموقراطية.

I ـ أسلوب المنحة : يتم بمقتضاه منح الدستور من طرف الحاكم، الذي أعده بصفة انفرادية، إلى رعاياه. وتجدر الإشارة بأن المنحة ـ بصفة عامة ـ لم يعد معمول بها الآن. ورغم أنها تتم تحت ضغط الأحداث السياسية فإن الملوك كانوا يتمسكون بالفكرة التي تقضي بأن الدستور نابع عن إرادتهم الحرة. ونذكر على سبيل المثال ما ورد في مقدمة الوثيقة الدستورية لسنة 1814 من طرف لويس الثامن عشر عند إعادة الملكية : «إننا بمحض إرادتنا وباسم ممارستنا الحرة لسلطتنا الملكية تنازلنا ومنحنا لرعايانا الوثيقة الدستورية الآتية...». وبواسطة هذا الأسلوب، أي المنحة، أصدر الباي في تونس دستور سنة 1861. أما في المغرب، في بداية القرن العشرين، شكلت المطالبة بملكية دستورية بواسطة دستور يمنحه

22) انظر المرجع السابق، ص 3.
راجع في هذا المجال أيضاً، محمد رضا بن حماد، العمل غير التأسيسي للمجلس القومي التأسيسي، الجمعية التونسية للقانون الدستوري، ملتقى أيام 29، 30 و31 ماي 1984.

23) Abdelfattah Amor, **cours de droit constuitutionnel, Fascicule III**, Faculté de droit et des sciences politiques et économiques de Tunis, Année universitaire 1983-1984, p. 185.

الملك إلى شعبه المطلب الأساسي لجماعة لسان المغرب، عبرت عنه من خلال جريدتها التي كانت تصدر بطنجة «لسان المغرب»[24].

II ـ أسلوب التعاقد : إن هذا الأسلوب لا يكون فيه القرار انفرادياً، أي من طرف الملك، بل يتم باتفاق الملك والهيئة الممثلة للشعب. هذا الاتفاق الذي تفرضه ظروف سياسية. بهذه المسطرة تم وضع الوثيقة الدستورية لسنة 1830 بفرنسا ودستور اليونان لسنة 1844.

III ـ الاستفتاء الشعبي : يقتصر فيه دور الشعب على إبداء رأيه حول الدستور المعروض عليه سواء بنعم أم لا، هذا الدستور الموضوع من طرف المالكين الفعليين للحكم. وهذا الأُسلوب هو الذي اتبع في وضع دستور 1962، والتعديلات الدستورية التي أسفرت في وضع دساتير جديدة لسنة 1970 ـ 1972.

IV ـ أسلوب الجمعية التأسيسية : يتجلى فيه دور الشعب في انتخاب جمعية تأسيسية يعهد إليها بمهمة وضع الدستور. ويجد هذا الأسلوب أساسه في الفكرة التي تقضي بأن الشعب هو مصدر السلطة. لذا فالدستور المنبثق عن هذه الهيئة واجب النفاذ وكأنه صادر عن الشعب. وتعتبر هذه الطريقة أكثر الطرق ديموقراطية. إلا أن خطرها يكْمُن في أن أعضاءها، تطلعا منهم لإعادة انتخابهم من جديد، في إطار الهيئات التشريعية المنصوص عليها في الدستور، يخولون لهذه الهيئات صلاحيات واسعة.

وأول دستور وضع بهذه المسطرة يرجع تاريخه إلى الدساتير التي كانت تضعها جمهوريات أميركا الشمالية وذلك ابتداء من سنة 1776. وبعد ذلك دستور الولايات المتحدة الأميركية الذي تم وضعه في مؤتمر فيلا دِلْفي سنة 1787. وبهذا

24) يراجع في هذا المجال، أطروحة عبد الله العروي :
Les origines sociales et culturelles du nationalisme marocain (1930-1912), François Maspéro, Paris 1977, pp. 37 et s.
وكذلك في هذا المجال أطروحة عبد الرحمان القادري :
Le mouvement constitutionnel sous Moulay Hafidh dans le Maroc du début du XX^{e} siècle, Paris, 1969, pp. 105 et s.

الأسلوب تم وضع أول دستور بعد الثورة الفرنسية سنة 7191، وكذا دساتير 1848 و1875. وقد شكلت المطالبة بالجمعية التأسيسية لوضع الدستور مطلبا من مطالب بعض القوى السياسية لوضع الدستور في المغرب. وبناء على هذا الموقف تمت معارضتها للدستور الذي طُرح على الاستفتاء الشعبي في دجنبر 1962.[25]

V - الاستفتاء التأسيسي، تقضي هذه الطريقة بانتخاب جمعية تأسيسية تتولى وضع الدستور، إلا أنه لا يصبح نافذا إلا بعد استشارة الشعب لإبداء رأيه في هذا المشروع والموافقة عليه. وإذا كان هذا الأسلوب هو الذي تم به وضع الدستور الفرنسي لسنة 1793، إلا أن سلبياته تتجلى في تعدد الاستشارات الشعبية في فترة زمنية محددة، خاصة عندما يرفض الشعب الدستور كما حصل في سنة 1946، حيث يجب إعادة انتخاب جمعية تأسيسية من جديد. فدستور الجمهورية الرابعة الفرنسية لم يصادق إليه إلا باقتراع كانت نسبة الممتنعين فيه عن التصويت 30 ٪.

المبحث الثاني

تعديل الدستور

إذا كان القانون الأسمى في الدولة، أي الدستور المكتوب، لا يمكن أن يكون جامدا بصفة مطلقة، أي أنه يفترض بعض التعديلات لتكييفه مع التطورات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، فإن هذه العملية تكون من فعل السلطة التأسيسية الفرعية، أي سلطة التعديل الدستوري. هذه السلطة التي تنبثق عن السلطة التأسيسية الأصلية، وتتقيد بالمسطرة المنصوص عليها في الدستور. لذا

25) نذكر بالخصوص موقف الحزب الشيوعي المغربي (حاليا حزب التقدم والاشتراكية) وحزب الاتحاد الوطني للقوات الشعبية.

فعملية التعديل تجرى وفقا لمقتضيات الدستور الذي قد يحدد مجال اختصاصها في بعض الحالات. إلا إن دراسة السلطة التأسيسية الفرعية تتطلب منا في بداية الأمر التفريق بين الدساتير المرنة والدساتير الصلبة (الفرع الأول)، قبل التعرض إلى مسطرة التعديل الدستوري (الفرع الثاني)، لننتهي بتحديد سلطة التعديل الدستوري (الفرع الثالث).

الفرع الأول : الدستور المرن والدستور الصلب

تجري عادة التفرقة بين الدساتير المرنة والدساتير الصلبة لا بالنظر إلى ما إذا كانت عرفية أو مكتوبة، ولكن بالنظر إلى طريقة تعديلها حسب ما إذا كانت معقدة أم يسيرة. فإذا كانت عملية التعديل صعبة، تخضع لمسطرة معقدة، كان الدستور صلباً، أما إذا كانت مسطرة التعديل سهلة، لا تختلف عن تلك التي تُعَدَّلُ بها القوانين العادية، كان الدستور مرناً.

فالدستور الصلب هو الذي يخضع تعديله لمسطرة خاصة ينص عليها الدستور، أي لمسطرة تختلف عن تلك التي تُعَدَّلُ بها القوانين العادية. فالدستور المطبق حالياً في الولايات المتحدة الأميركية من الدساتير الصلبة يعود تاريخ وضعه إلى سنة 1787. لهذا فمن الطبيعي أن يتناول نصوصه التعديل لتكييفه مع التطورات. فتعميم الانتخاب بالنسبة للرجال (1870) والنساء (1920) وتخفيض سن الرشد السياسي إلى 18 سنة مثلاً تمَّ بواسطة تعديلات دستورية.

ومع ذلك فقد يكون الدستور صلباً ويتناوله تعديل ضمني، وكمثال على ذلك نذكر أن النظام الفعلي الذي طبق خلال الجمهورية الثالثة هو مخالف لروح دستور 1875.[26]

أما الدستور المرن فهو الذي لا يخضع تعديله لمسطرة خاصة، بل يعدل بنفس الطريقة التي تُعَدَّلُ بها القوانين العادية. في هذا المجال نذكر بأن الدستور

26) انظر ص 101 من هذا الكتاب.

قد يكون مكتوباً ومرناً في نفس الوقت. وكمثال على ذلك، وثائق 1814 و 1830 في فرنسا، والقانون الأساسي الإيطالي لسنة 1848.

وقد يكون الدستور عرفياً ولكنه صلباً، وكمثال على ذلك القوانين الأساسية للملكة الفرنسية القديمة، حيث إن تعديلها لا يمكن أن يتم من طرف الملك وحده، باعتباره المشرع العادي، ولكن باتفاق مجلس الطبقات الثلاث.

إن ما سبق لا يعني أن الدساتير المرنة هي عرضة للتعديل أكثر من غيرها. فالدستور الإنجليزي مثلاً دستوري عرفي ومرن، ومع ذلك فهو وليد أعراف راسخة لا يمكن للمشرع أن يتجاوزها بمنتهى البساطة. وعندما نقول بأنه مرن، فذلك لأنه يمكن تعديله من طرف السلطة التشريعية بواسطة قوانين مكتوبة تحل محل القاعدة العرفية.

والتفريق بين الدساتير الصلبة والدساتير المرنة يستتبع التذكير بأن التمييز بين نوعين من القوانين : العادية والدستورية، لا يتحقق إلا بالنسبة للدساتير الصلبة. أما في الدول التي تتوفر على دستور مرن فإن هذه التفرقة ليست لها أية قيمة قانونية. كما أن هذا التفريق لا يتخذ أساساً له موضوع أو محتوى القاعدة القانونية، بل الشكل الذي وضعت به والذي ستعدل على أساسه.

الفرع الثاني : مسطرة التعديل .

تختلف مسطرة التعديل من دولة إلى أخرى. وتجدر الإشارة إلى أن سلطة التعديل تكون في يد الهيئة التي يريد واضعو الدستور إعطائها مكانة سامية بين السلط. ذلك أن السلطة التأسيسية الفرعية، ولو كانت من الناحية النظرية على قدم المساواة مع باقي السلط الأخرى، باعتبارها تنبثق عن السلطة التأسيسية الفرعية، فوضعيتها مختلفة عن باقي السلط التي تخضع في وجودها واختصاصاتها إليها، أي إلى سلطة التعديل الدستوري. فقد يتعلق الأمر بالسلطة التنفيذية. ففي دستور 1852 كانت مبادرة التعديل من نصيب مجلس الشيوخ الموالي للامبراطور،

حيث كان أعضاؤه ينصبون من طرفه ويتولون مهامهم مدى الحياة. كما قد يتعلق الأمر بالسلطة التشريعية كما هو الحال في دستور 1791. وقد يتولى الشعب انتخاب جمعية خاصة لإجراء مهمة التعديل كما هو الحال في دستور فرنسا لسنة 1793. وتعطى بعض الدول للشعب حق المبادرة بتعديل الدستور والمصادقة عليه بواسطة الاستفتاء، كما هو الحال في بعض الدويلات المنخرطة في الولايات المتحدة الأميركية وفي الكونفيدرالية السويسرية.

ويعتبر الدستور المغربي من الدساتير الصلبة، وقد اختلفت طريقة تعديله من دستور لآخر. فقد خول دستور 1962 حق التقدم بطلب التعديل إلى الوزير الأول والبرلمان. فمشروع التعديل يضعه المجلس الوزاري ويجب أن يكون محل مداولة من طرف المجلسين. أما اقتراح التعديل فيتخذه كل مجلس بتصويت الأغلبية المطلقة للأعضاء الذين يتألف منهم المجلس. وفي الحالتين معا لا يصبح التعديل نهائيا إلا بعد الموافقة عليها بالاستفتاء الشعبي. أما دستور 1972 فإنه ينص على أن للملك ومجلس النواب حق اتخاذ المبادرة لمراجعة الدستور، وللملك أن يستفتي الشعب مباشرة في شأن المشروع الذي يستهدف به مراجعة الدستور. أما اقتراح التعديل الذي يتقدم به أحد أعضاء مجلس النواب، فلا تصبح الموافقة عليه نهائية إلا بتصويت ثلثي الأعضاء الذين يتألف منهم مجلس النواب، كما تعرض مشاريع واقتراحات مراجعة الدستور بمقتضى ظهير على الاستفتاء الشعبي. وتصبح نهائيته بعد إقرارها بواسطة هذا الاستفتاء.

الفرع الثالث : تحديد سلطة التعديل

إذا كانت السلطة التأسيسية الفرعية تلتزم بالمسطرة المنصوص عليها في الدستور، فإن مجال اختصاصها قد يكون محدوداً بمقتضى الدستور. هذا التحديد قد ينصب على الموضوع، وقد يتم من الناحية الزمنية، كما قد يتم اعتبارا لظروف خاصة تجتازها البلاد.

فمن ناحية الموضوع تنص بعض الدساتير على بعض الميادين التي لا يمكن أن تتناولها السلطة التأسيسية الفرعية. وكمثال على هذا التحديد المادة الثانية من القانون الدستوري الفرنسي لـ 14 غشت 1884 التي تنص على أن الشكل الجمهوري للدولة الفرنسية المنصوص عليه في دستور 1875 لا يقبل التعديل. وقد ورد هذا المنع في دستوري 1946 و1958. ويمنع القانون الأساسي للجمهورية الألمانية الفيدرالية لسنة 1949 المس ببنية الدولة الفيدرالية. كما يمنع الدستور الإيطالي لسنة 1848 المس بالطابع الجمهوري للدولة. وتعطينا الدساتير المغربية الثلاث مثالا على التحديد الذي نحن بصدده، حيث تمنع تعديل النصوص المتعلقة بالشكل الملكي والدين الإسلامي للدولة المغربية.

أما تحديد سلطة التعديل من الناحية الزمنية فقد تجلى في دستور 1791 الذي منع أي اقتراح لتعديله خلال فترتين نيابتين، أي خلال السنوات الأربعة الأولى من تطبيقه.

وتنص بعض الدساتير على منع تعديل الدستور في فترات احتلال التراب الوطني من طرف القوات الأجنبية، كالدستورين الفرنسيين لسنة 1946 و1958.

المبحث الثالث

إلغاء وزوال الدستور

قبل الحديث عن زوال الدستور نتطرق إلى الحالات التي يتعطل فيها تطبيق الدستور. فقد يستقر عرف دستوري ليأخذ محل القاعدة الدستورية المكتوبة في سير المؤسسات، وكمثال على ذلك الجمهورية الثالثة الفرنسية، التي نص دستورها على إقامة نظام برلماني يتمتع فيه رئيس الدولة بسلطات قوية توجت

بحقه في حل البرلمان. إلا أن هذه القوانين تم تعطيلها، وأصبح سير النظام الدستوري يتحدد بواسطة الأعراف الدستورية التي حلت محل تلك القوانين. كما قد يتعطل العمل بالدستور أو بجزء منه نتيجة لظروف غير عادية : تطبيق النصوص المتعلقة بحالة الاستثناء. هذه الحالة التي نص عليها دستور الجمهورية الخامسة الفرنسية في مادته السادسة عشرة ونصيت عليها الدساتير المغربية الثلاثة في الفصل 35. وقد طبق هذا الفصل في المغرب من سنة 1965 إلى سنة 1970.

أما إلغاء الدستور فعتبر حدثا استثنائيا. وإذا كان من فعل الحاكمين، فإنهم يتدخلون في هذا المجال لاستعمال نفس المسطرة التي وضع بها الدستور : الاستفتاء، الجمعية التأسيسية.. الخ. وهذا ما يسمى بمبدأ توازي الأشكال.

ونعرف أن التعديلات الدستورية[27] في المغرب قد أسفرت عن وضع دساتير جديدة، دستور 1970 ودستور 1972. ويمكن القول بأن إلغاء دستور 1970 تمَّ بنص دستوري. فقد نص الفصل 103 من دستور 1972 على إلغاء دستور 31 يوليوز 1970 الذي صدر بمقتضى ظهير.

وغالبا ما يحدث توقيف العمل بالدستور بعد الانقلابات والثورات، حيث ينعدم تأثير الدستور السابق كقاعدة المشروعية، ويتم تجاوزه إلى غاية تهييء نص دستوري جديد.

(27) نستثني من هذا المجال تعديلات 23 و30 ماي 1980 التي عرفها دستور 1972

الفصل الرابع

سلطة الدستور ومراقبة دستورية القوانين

إن مراقبة دستورية القوانين تعتبر نتيجة للدستور المكتوب والصلب، وتتعلق بمدى احترام المشرع للوثيقة السامية في الدولة، وهي الدستور، أي مدى مطابقة القانون مع محتوياته. وعلى هذا فهي تجد أساسها في التفريق بين السلطة التأسيسية والسلط المؤسَّسة من طرفها، الشيء الذي يترتب عنه سمو الدستور بالنسبة لباقي القواعد القانونية في الدولة، ويتحدد بمقتضاه تدرج القوانين في إطارها. هذه المراقبة لا تخلو من اعتراضات، يتعلق أهمها بطبيعة القانون : فالقانون المصوت عليه من طرف البرلمان يعد تعبيرا عن الإرادة الشعبية، وانطلاقا من مبدإ سيادة الشعب يتمتع البرلمان بحرية التصرف التي تتضمن عدم احترام الدستور. إلا أن هذه الحجة لا تأخذ بعين الاعتبار أن الدستور، إذا كان يعد تعبيراً عن الإرادة الشعبية، فإن الشعب لا يعد ملتزماً به بصفة نهائية، لذا يمكن للبرلمان أن يعبر عن عدم التزامه بتعديله حسب المسطرة المنصوص عليها في الدستور. ونشير إلى أن هذه المراقبة تطرح سمو الهيئة المختصة بمراقبة دستورية القوانين على البرلمان، مما يؤدي إلى ما يسمى «بحكومة القضاء». وبصرف النظر عن هذه

الاعتبارات، فهذه المراقبة لا تنص عليها جميع الدساتير. فهي غائبة في بعضها،[28] وفي حالة توفرها يجرى التفريق بين المراقبة السياسية **(المبحث الأول)** والمراقبة القضائية **(المبحث الثاني)**.

المبحث الأول

المراقبة السياسية

إن المراقبة السياسية لا تكون بالضرورة منظمة، فهي في بعض الحالات غير منظمة **(الفرع الأول)**، وفي حالات أخرى منظمة **(الفرع الثاني)**.

الفرع الأول : المراقبة السياسية غير المنظمة

قد تترك المبادرة في هذا المجال، وكما هو الحال في الدساتير التي تلت الثورة الفرنسية، إلى المواطنين. فقد نص دستور 1791 على المراقبة السياسية ولكنها لم تكن منظمة. إنها تتجلى في الاعتراف بحق مقاومة الاستبداد والاعتراف بحق الثورة ضد الطغيان. إلا أن هذه الإشارة كانت تعني في الواقع تبرير التصرفات التي قام بها الثوار آنذاك ضد الملكية، وليس لها أي مدلول من الناحية القانونية. فمن الواضح أن الحاكمين لا يعترفون بأنهم يخرقون حقوق الشعب. لهذا

(28) نورد على سبيل المثال، الدستور التونسي الذي لا ينص على مراقبة دستورية القوانين. وإلى غاية سنة 1977، فقد رفض القضاء التونسي بصفة قاطعة، النظر في دستورية القوانين أياً كان مصدرها (قرار محكمة أمن الدولة بتاريخ 24 غشت 1974). إلا أن هناك من يسجل من خلال قرارها الصادر بـ 19 غشت 1977 أثناء النظر في محاكمة حركة الوحدة الشعبية، تقدماً في مواقفها بالنسبة لمراقبة دستورية القوانين.
راجع في هذا المجال محاضرات الأستاذ عبد الفتاح عمر في القانون الدستوري، باللغة الفرنسية، ص. 151 ـ 152.

فمن غير المتصور أن ينصب كل مواطن نفسه كقاضي في هذا المجال. وهذا ما تضمنته أحد الآراء (بوَاسِيه دَانكَلا Boissy d'Anglas) عندما درست إمكانية أو فائدة إدراج المراقبة السياسية من جديد، في دستور السنة الثالثة في فرنسا «عندما تكون الانتفاضة عامة فهي ليست في حاجة إلى تبرير بواسطة نص قانوني، وعندما تكون جزئية فهي دائما مدانة».[29] هذا الاتجاه إذن هو الذي سار عليه واضعو دساتير ما بعد الثورة، بخلاف سييس Sieyes، الذي اقترح إنشاء هيئة سياسية يعهد إليها بمهمة إبطال القرارات المخالفة للدستور.

الفرع الثاني : المراقبة السياسية المنظمة

تخول صلاحية ممارسة هذه المهمة إلى هيئة تكون تسميتها ذات طابع سياسي. فمقياس التعيين هنا لا يقوم على كفاءة الأشخاص المكلفين بهذه المهمة، ولكن على مدى ولائهم للحكم أو انتمائهم الحزبي.

ففي فرنسا كانت هذه المراقبة في الدستور الثامن للثورة وفي دستور 1852 من اختصاص مجلس الشيوخ. إلا أنها كانت صورية وشكلية. فالمجلس كان أداة في يد نَابُلْيُون، الذي يتمتع بحق تسمية أعضائه لمدى الحياة، ولم يستعمل هذه الصلاحية لإبطال قرارته.

وقد أحدث دستور 1946 هيئة سياسية تختص بالنظر في دستورية القوانين قبل صدورها سميت «باللجنة الدستورية»، يرأسها رئيس الجمهورية، وتضم تسعة أعضاء : رئيس الجمعية الوطنية ـ أي مجلس النواب ـ، ورئيس مجلس الجمهورية ـ أي مجلس الشيوخ ـ، وسبعة أعضاء تنتخبهم الجمعية الوطنية في مطلع كل دورة سنوية، مهمتها النظر في مطابقة مشاريع القوانين التي تصوت عليها الجمعية الوطنية للدستور، ويعترض عليها رئيس الجمهورية.

(29) Bernard Chantebout, droit constitutionnel et science politique, op. cit. p. 49

وقد سار دستور 1958 على نفس النهج. فنص على إحداث هيئة سياسية سماها «المجلس الدستوري»، وتتألف من أعضاء عاديين هم روساء الجمهورية السابقون،[30] والذين يتولون العضوية مدى الحياة، وتسعة أعضاء ينتخب كل ثلاثة منهم رئيس الجمهورية، ورئيس مجلس الشيوخ، ورئيس الجمعية الوطنية. وقد خول الدستور إلى كل من رئيس الجمهورية والوزير الأول ورئيس الجمعية الوطنية ورئيس مجلس الشيوخ الحق بأن يحيل إلى المجلس الدستوري مشاريع القوانين للنظر في توافقها مع الدستور. وقد نص التعديل الدستوري المؤرخ بـ 29 اكتوبر 1974 على أن المجلس الدستوري يمكن أن يجتمع بناء على طلب ستين نائبا في الجمعية الوطنية أو ستين نائبا في مجلس الشيوخ. بفضل هذا التعديل تستطيع المعارضة رفع طلبها إلى المجلس الدستوري للنظر في دستورية قانون ما.

وقد أثارت قرارات المجلس الدستوري لـ 16 يناير 1982، القاضية بعدم مطابقة بعض محتويات مشروع قانون التأميمات مع مقتضيات الدستور، ردود فعل مختلفة من طرف الأغلبية البرلمانية آنذاك.[31] فقد اعتبرتها بعض الأحزاب قرارات سياسية لا تتفق مع المصلحة العامة، بل تتفق مع مصالح الأغلبية البرلمانية السابقة، المشكلة من تحالف أحزاب اليمين. كما أثيرت من جديد مشروعية هذا المجلس سواء من حيث طريقة تشكيل أعضائه، أم من حيث صلاحيته التي ترمي إلى الحيلولة دون تطبيق قانون مصادق عليه من طرف الهيئة الممثلة للشعب، أي، البرلمان. هكذا جدد الحزب الشيوعي التعبير عن رأيه بحذفه. أما الحزب

(30) إن الرئيس الوحيد السابق حالياً هو جيسكار ديستان، ولكنه لم يحتل مقعده في المجلس الدستوري.

(1) يراجع في هذا الصدد، جريدة : Le monde, 22 Janvier 1982, N° 11503, pp. 1 et 7

يراجع أيضاً في هذا المجال، أعداد أخرى من نفس الجريدة :

Le monde, 20 Janvier 1982, N° 11051, pp. 1 et 9.

Le monde, 7 Janvier 1982, N° 11490, pp. 1 et 2.

Le monde, 25 Janvier 1982, N° 11505, pp.

الاشتراكي فقد اقترح تعديلاً دستورياً يقضي بتعويضه بمحكمة عليا تشكل بطريقة أكثر ديموقراطية، وتتمتع باختصاصات واسعة، وذلك حسب ما ورد في مشروعه لسنة 1972.

المبحث الثاني

المراقبة القضائية

تتجلى أهمية المراقبة القضائية في كفاءة الأشخاص الذين تناط بهم مهمة المراقبة. فالمسألة هنا تبدو كأنها تقنية، بحيث ينحصر دورهم في النظر في مطابقة القانون لمقتضيات الدستور. والمراقبة القضائية قسمين : المراقبة بطريقة الدعوى **(الفرع الأول)**، والمراقبة بطريقة الدفع **(الفرع الثاني)**.

الفرع الأول : المراقبة بطريقة الدعوى

تستند إلى نص صريح في الدستور. وتناط مهمة المراقبة في هذا المجال إما إلى القضاء العادي، وإما إلى هيئة قضائية خاصة ينص عليها الدستور لهذا الهدف. ويعود للقاضي المختص في هذا الميدان أمر إلغاء القانون. فيصبح وكأنه لم يوجد قط، ولا يمكن أن تترتب عنه أي نتائج في المستقبل.

وتثير المراقبة بطريقة الدعوى مسألة تنظيم المحكمة المختصة بهذه المراقبة. وتقضي بأن يخول لها استقلال كاف للقيام بمهمتها، دون أن تعارض الهيئة التشريعية. وتطرح هذه الطريقة مشكل استقلال الهيئة القضائية، ذلك أن التجربة دلت على أن تعيين أعضائها لا يخلو من خلفيات سياسية. من هنا يصعب التفريق بينها وبين الهيئة السياسية. كما تطرح مشكلاً آخر يتعلق بإمكانية عقد هذه المحكمة من طرف عامة المواطنين. فهذه الصلاحية تقتصر على أعضاء وهيئات معينة : كالنواب، ورؤساء المجالس البرلمانية، والحكومة، ورئيس الدولة.

وتقدم لنا ألمانيا الاتحادية مثالا عن مراقبة دستورية القوانين بطريقة الدعوى. وقد أناطت المادة 92 من القانون الأساسي لسنة 1949 هذه المهمة إلى المحكمة الاتحادية. وتتألف من ستة عشر قاضيا ينتخب كل مجلس في البرلمان ثمانية منهم بأغلبية الثلثين. ويتعين فيهم التوفر على الكفاءة القانونية أو على الشروط التي تؤهلهم لشغل منصب القضاء. وتنظر المحكمة في مطابقة القوانين الفيدرالية وقوانين الدويلات مع مقتضيات الدستور الاتحادي، وكذا في مطابقة قوانين الدويلات مع القوانين الاتحادية (الفقرة الثانية من المادة 92 من القانون الأساسي). أما عقد هذه المحكمة فيمكن أن يتم من طرف الحكومة الفيدرالية، حكومات الدويلات، وثلث المجلس البرلماني الممثل للسكان. هذه النسبة تتيح للمعارضة إمكانية اللجوء إلى المحكمة الدستورية الاتحادية. ولهذه الأخيرة يعود أمر إلغاء القانون أو عدمه. وتتجاوز صلاحية المحكمة هذا النطاق، حيث تتولى النظر في دستورية الأحزاب السياسية. وبمقتضى هذه الصلاحية تم منع الحزب الاشتراكي الوطني والحزب الشيوعي الألماني.[32]

الفرع الثاني : المراقبة بطريقة الدفع

إن المراقبة بطريقة الدفع هي مسطرة دفاعية. فهي دفاع يثيره المدعى أثناء النظر في دعوى ضده حيث يطعن في عدم دستورية النص المراد تطبيقه عليه. فهي أسهل بكثير من المراقبة بطريقة الدعوى ولا تحتاج إلى نص صريح في الدستور، بل يكفي أن يكون ساكتا في صددها ولا يمنعها. وهي لا تحتاج إلى محكمة خاصة أو مسطرة خاصة أو أجل معين لممارستها. ويقتصر دور القاضي، في حالة اقتناعه بعدم دستورية القانون، على الامتناع عن تطبيقه في النازلة المعروضة عليه. ولا يشكل حكمه سابقة، ولا تلتزم به بقية المحاكم. إلا أن مفعولها يشبه مفعول المراقبة بطريقة الدعوى. ذلك أنه إذا ما استؤنف حكم القاضي أمام

(32) انظر ص: 125 - 126 من هذا الكتاب.

أعلى هيئة قضائية في الدولة، فإن القرار الصادر عن هذه المحكمة يصبح ملزما لسائر المحاكم. وفي هذه الحالة تنتهي المراقبة بطريقة الدفع إلى مفعول يشبه مفعول الإلغاء من حيث النتيجة.

وتقدم لنا الولايات المتحدة الأميركية مثلاً هاماً وفريداً بصدد هذا النوع من المراقبة. وتثار عدم مطابقة القانون المراد تطبيقه مع دستور الولاية أو الدستور الفيدرالي، من طرف أي مواطن، وأمام جميع المحاكم : العادية والفيدرالية. أما على صعيد الفيدرالية فتعد المحكمة العليا أعلى هيئة قضائية تتولى النظر في الطعون المقدمة ضد قرارات بقية المحاكم التي توجد، بطبيعة الحال، في مرتبة أدنى منها. فهي لم تنشأ للنظر بصفة خاصة في دستورية القوانين التي لم يتطرق لها واضعو الدستور. ومع ذلك فقد استقرت صلاحياتها في هذا المجال بمقتضى أعراف وسوابق قضائية. فجذور المراقبة تعود إلى سنة 1803. أما استقرارها فقد تم بعد سنة 1860؛ بعد حروب الانفصال، والتعديلات التي عرفها دستور الولايات المتحدة،[33] وخول للكونغريس أمر تطبيقها بمقتضى قوانين. ومع ذلك فيمكن أن نقول بأن المحكمة العليا تستمد مشروعية صلاحياتها لا بمقتضى الأعراف فقط، بل من نص دستوري. فكلنا يعرف أن الفصل السادس من الدستور ينص على أن الدستور هو القانون الأسمى للدولة، ويؤكد سمو القوانين الصادرة عن الكونغريس بالنسبة لقوانين الولايات.

وتتألف المحكمة العليا من تسعة أعضاء يعينهم رئيس الولايات المتحدة بموافقة مجلس الشيوخ وتتخذ قرارتها بالأغلبية. وهناك من يرى في طريقة التسمية هاته وسيلة لضمان ولاء القضاة للرئيس. ومع ذلك فنعرف أن قرار المحكمة العليا بتاريخ 24 يناير 1974 ضد الرئيس السابق نيكسون قد اتخذ بثمانية أصوات مقابل لا شيء، مع أن الرئيس نيكسون سمى أربعة من أعضاء المحكمة. وقد لعبت

33) انظر التعديلات الدستورية في كتاب :
Maurice Duverger, **constitutions et documents politiques**, Presses universitaires de France, Paris 1971, pp. 453 et 454.

المحكمة العليا في الثلاثينات دوراً فعالاً في معارضة السياسة الاقتصادية للرئيس فرانكلين روزفلت. فبين سنتي 1935 و 1936 أصدرت المحكمة إحدى عشر قرارا بعدم دستورية القوانين الاقتصادية الفيدرالية.[34] هل يمكن اعتبارها إذاً، مجلساً ثالثاً للتشريع، إلى جانب مجلس النواب والشيوخ ؟ بالفعل هناك من وصف هذه الفترة من التاريخ الدستوري الأميركي بحكومة القضاء. إلا أن هذا الوصف لم ينل الإجماع، واعتبره البعض مبالغاً فيه. إن النقاش الذي أثير بصدد هذا الوصف لم ينضب بعد، وهناك من رفضه بناء على مقارنة دور المحكمة العليا في الفترة التاريخية المذكورة مع دور المجلس الدستوري في فرنسا منذ إصلاح 1974، وخاصة بعد سنة 1981، أي بعد صعود الحزب الاشتراكي إلى الحكم.[35]

هل هناك وسيلة لتلافي معارضة المحكمة العليا ؟ نذكر في هذا المجال بأن الرئيس روزفلت فكر في إصلاح هذا المحكمة وفي تعديل تشكيلها، وذلك برفع عدد أعضائها من 9 إلى 15، الشيء الذي يمكنه من تشكيل أغلبية موالية له ولتوجهاته. ولكنه استغل موت عضوين من أعضائها، واستقالة آخرين لمواجهة معارضة المحكمة عن طريق تعيين أعضاء جدد. إن هذه الوسيلة، أي تعيين أعضاء جدد، في حالة شغور منصب في هذه المحكمة، استعملها جميع الرؤساء للتأثير على توجهات المحكمة. ومع ذلك، فإن العديد منهم لا يتورع عن استعمال حريته - بمجرد تسميته - في التعبير عن آرائه التي تكون أحيانا معارضة لما كان يهدفه الرئيس من هذه التسمية.[36]

□ □ □

بهذا نكون قد انهينا الباب الثاني المتعلق بتنظيم الحكم، وسننتقل إلى القسم الثالث الذي يهم ممارسة الحكم.

34) André Mathiot, la vie politique aux Etats-Unis et les tendances récentes, Fascicule II.

35) John T.S. Keeier, **Confrontations juridico-politiques** : Le Conseil Constitutionnel face au Gouvrnement Socialiste comparé à la Cours Suprême face au New deal, in pouvoirs, N° 35, 1985, pp. 133-138.

36) André Mathiot, **La vie politique aux Etats-Unis**, op. cit. p. 464

القسم الثالث

ممارسة الحكم

إذا كان الدستور يتولى تنظيم الحكم من الناحية النظرية، فإن ممارسته من الناحية العملية يتم الإلمام بها بالاستناد إلى مفهومين أساسيين : السيادة الوطنية التي تعطينا النظام التمثيلي، وفصل السلط الذي يحدد لنا أشكال النظام التمثيلي. وبصرف النظر عن الخصوصيات التي يمكن أن تكتسيها ممارسة الحكم في كل دولة، فإن هذه المفاهيم لا تخضع لنظرية معينة، بل تعتبر وليدة تطور تاريخي طويل، تبنتها الحركة السياسية والفكرية في القرن الثامن عشر، كما جعلت منها الثورة الفرنسية، بقيادة الطبقة البورجوازية، دعامة لتنظيم مؤسساتها السياسية، وذلك على أساس تأويل يتفق مع مصالحها الطبقية، تلك المصالح التي تتنافى مع مصالح باقي الطبقات الشعبية.

فالاستناد إلى المفهوم الأول : السيادة الوطنية يعطينا النظام التمثيلي، أما أشكال هذا النظام، فيتم الإلمام بها بالرجوع إلى المفهوم الثاني : فصل السلط. لذا تتضمن دراستنا لهذا القسم الفصلين الآتيين :

الفصل الأول : النظام التمثيلي

الفصل الثاني : اشكال النظام التمثيلي

الفصل الأول

النظام التمثيلي

يعتمد النظام التمثيلي على وجود برلمان منتخب، وينتج عن تطبيق قاعدة الانفصال الخارجي الذي تقيمه الدولة الليبرالية بين المجتمع السياسي والمجتمع المدني، وتعتبر الانتخابات أهم وسيلة لملء الفراغ بينهما. وسنحاول من خلال دراستنا للنظام التمثيلي تفادي الخلط الذي ساد طويلاً بينه وبين الديمقراطية، ذلك أنه ارتبط، كما تدل عليه الظروف التاريخية التي نشأ فيها، والأسس النظرية التي اعتمد عليها بالملكية الخاصة. من هنا تتحدد الجذور الأرستقراطية لهذا النظام، الشيء الذي يجعل منه نظاماً نخبوياً في خدمة مصالح طبقية معينة. إلا أن هذا النظام عرف تطوراً مع دمقرطة الحياة السياسية التي نتجت عن تطور المعطيات الاقتصادية والاجتماعية في نهاية القرن التاسع عشر وبداية العشرين.

بناء على ما تقدم، سيتضمن هذا الفصل المبحثين الآتيين :

المبحث الأول : الأسس النظرية للنظام التمثيلي

المبحث الثاني : تطور النظام التمثيلي

المبحث الأول

الأسس النظرية للنظام التمثيلي

لدراسة هذا المبحث نرى الانطلاق من مفهوم الحرية والمساواة **(الفرع الأول)**، هذا المفهوم هو الذي يفسر استبعاد البورجوازية لنظرية السيادة الشعبية **(الفرع الثاني)**، وتبنيها لنظرية السيادة الوطنية التي فسحت المجال للنظام التمثيلي والانتخاب المقيد والمحدود **(الفرع الثالث)**.

الفرع الأول : مفهوم الحرية والمساواة

يشكل شعار الحرية والمساواة الذي نادت به الثورة الفرنسية إحدى الأسس التي تعتمد عليها الديموقراطية الليبرالية. ونشير إلى أن إلحاح البورجوازيين على المساواة يجد أساسه في أسباب تاريخية تتعلق بالمجتمع الإقطاعي الذي تسود فيه عدم المساواة. فقد كان البورجوازيون ـ بحكم انتمائهم إلى الطبقة الثالثة ـ يتعرضون لإهانات من طرف النبلاء الذين كانوا يتمتعون بامتيازات بحكم الوراثة. فالمساواة ـ في نظرهم ـ تنتج عن الحرية وتتطلب إعطاء الفرد قيمته داخل المجتمع. من هنا نفهم كيف أن الحركة الثورية والفكرية في القرن الثامن عشر، تعتبر كرد فعل من طرف البورجوازيين على مجتمع إقطاعي يحول دون تفتح قدرات الفرد. فطموح البورجوازية كان يتجه إلى تحقيق الحريات الفردية (حرية

التنقل، حرية الرأي، التعبير، حرية الملكية) وما ينتج عنها من مساواة قانونية. هذا الطموح تبلور في تصريحات حقوق الجمهوريات الأميركية وفي تصريح حقوق الإنسان والمواطن في فرنسا (غشت 1789). وللتوضيح، نذكر بأن هذه الحقوق تنقسم إلى قسمين :[37] حقوق المواطن السياسية، أي تلك التي تتعلق بمشاركته في المجتمع السياسي؛ والحقوق الفردية والتي تتضمن المساواة والحرية والسلام والملكية. أما الحرية حسب المفهوم الليبرالي فهي ملتصقة بطبيعة البشر، وتعطي للإنسان حق التصرف الذي يمتد إلى كل ما لا يمنعه القانون، وعلى أساس ألا يؤذي الآخرين. إلا أن التطبيق العملي لحق الإنسان في الحرية هو حقه في الملكية الخاصة. هذا الحق الذي يخوله التمتع بممتلكاته ومداخيله ومنتوجاته. من هنا كان ارتباط النظام التمثيلي بالمِلْكية الخاصة.

إن ما تقدم يبين لنا كيف أن شعار الحرية والمساواة الذي نادى به البورجوازيون الثوريون آنذاك كان مصحوبا بالحذر، لأنه سينتهي حتماً إلى اضطهاد باقي الطبقات الشعبية من طرف الملاكين. لذا لم يكن الإعلان عن مبدإ السيادة الشعبية، وإعلان حق الشعب في تقرير النظام الذي يلائمه - في تصور البورجوازية - إلا وسيلة لإبعاد فكرة الحق الإلهي التي كان الملوك يتمسكون بها لتبرير حكمهم المطلق، من أجل المحافظة على هذه الحرية، لا كوسيلة فحسب، بل كهدف في حد ذاتها. ونتيجة لهذا يتبين أن البورجوازية عندما أعلنت مبدأ السيادة الشعبية، كانت تتصور تنظيم هذه السيادة بشكل خاص، حتى لا يلعب قانون الأغلبية ضد مصالحها، وحتى تستطيع المحافظة على الحكم في الدولة. من هنا كانت النظرية التي اعتمدت عليها البورجوازية، وكان سييس Sieyes من المدافعين الأساسيين عليها، هي نظرية السيادة الوطنية التي فسحت المجال للنظام التمثيلي والانتخاب المقيد كما سنرى.

37) François Chatelet, E. Pisier-Kouchner, J.M. Vincent, Les marxistes et la politique, op. cit. 49 et 50

الفرع الثاني : النظرية المستبعدة : السيادة الشعبية

إن هذه النظرية المستبعدة من طرف البورجوازية تضمنت انتقادا لنظرية السيادة الوطنية وللنظام التمثيلي. من روادها جان جاك روسو Jean Jacques Rousseau الذي عرف الشعب في كتابه العقد الاجتماعي بأنه يتكون من مجموعة الأفراد الذين يسكنون على إقليم الدولة. فكل فرد يعتبر مواطناً، ولم يخضع للإرادة العامة إلا مقابل مشاركته في إعدادها. فكل فرد في المجتمع يملك جزءاً من السيادة، وإرادة المجموع لا يمكن أن تتحقق إلا باستشارة كل فرد. وتبعاً لهذا فالانتخاب حق لكل مواطن ولا يمكن أن يمارسه إلا شخصياً، أي دون تفويض، للتصويت على كل قانون. ذلك أن الفرد إذا تنازل عن إرادته فهذا يعني أنه تنازل عن حريته؛ «إن السلطة، كما يرى روسو، يمكن انتقالها، وذلك بخلاف الإرادة. إن الحاكم يمكن أن يقول : إنني أرغب فيما يرغبه هذا الإنسان، ولكنه لا يمكن أن يقول : إن ما سيرغبه هذا الإنسان غداً، سأرغبه أيضاً. لأنه من غير المعقول أن تكبل الإرادة نفسها بالنسبة للمستقبل، وبالتالي فالحاكم لا يمكن أن يُمثّل إلا بنفسه».[38] وعلى هذا فالديموقراطية لا يمكن أن تكون إلا مباشرة.

إلا أن روسو إذا اعترف باستحالة جمع المواطنين في جمعيات عامة للتصويت المباشر على القوانين، فقد تصور تكييفا لنظريته يقوم على اعتبار النواب وكلاء عن ناخبيهم، أي عن دائرة انتخابية معنية فقط. وبما أن كل ناخب يملك جزءا من السيادة، فإن للناخبين في دائرة انتخابية معينة حق إعطاء تعليمات ملزمة لنائبهم يتقيد بها داخل البرلمان. وإذا تجاوز حدود هذه الإرادة يجوز عزله وانتخاب نائب جديد. كما أن القانون يعبر عن إرادة الأغلبية التي يسري رأيها على الأقلية ويلزمها، وهذا أمر حتمي حتى لا يختل النظام في الدولة.

Dominique Turpin, **Critiques de la représentation**, in pouvoirs; le régime représentatif est il [illegible] démocratique, N° 7, 1981, p. 10

بهذا تكون نظرية رُوسُّو Rousseau قد حققت توازنا صعبا بين ثلاثة عناصر : فكرة السيادة الشعبية، فكرة المساواة، فكرة الحريات الفردية. ومع ذلك فهناك من يرى أن «نظرية روسو بدت وكأنها حققت هذا التوازن. ولكنها بالنسبة لكَرڤيتش Gurvitch نسبياً مبسطة وغير مقبولة في يومنا هذا لأنها أفقرت الواقع الاجتماعي عندما اعتقدت إغناء السياسي. إن ما يؤخذ عليها هو كونها قدمت الفرد كمجرد كائن عقلاني وسياسي. وحسب نفس المفكر، أي كَرڤِيتشْ، فإن الخطأ الذي وقع فيه روسو لا يكمن في جهل ماهية المجموعة، ولكن الخطأ هو أنه لم يعتبر إلا محدداً من محددات المجموعة، وهو المواطن».[39]

ورغم هذا التقييم، يظل مشروع الديموقراطية السياسية الذي جاءت به نظرية السيادة الشعبية بعيدا ومختلفا عن النظرية التي تبنتها البورجوازية آنذاك، وهي السيادة الوطنية.

الفرع الثالث : النظرية المتبناة : السيادة الوطنية

إن الحكومة التمثيلية نشأت عن نظرية السيادة الوطنية التي تقضي بإبقاء الشعب بعيدا عن اتخاذ القرارات السياسية وتسيير شؤونه بنفسه. ذلك أن صفة المواطن مرتبطة بالملكية الخاصة. فمُونْتِيسْكْيُو Montesquieu، في كتابه روح القوانين (1848)، دافع على الفكرة التي تقتضي بأن أهمية الممثلين تكمن في قدرتهم على مناقشة الشؤون العامة في حين أن الشعب ليس متمكن من ذلك. فإذا كان هذا الأخير مؤهلاً لاختيار الممثلين فإنه عاجز عن تنفيذ القرارات. لذا يجب ألا يتدخل إلا لاختيار النواب. وقد دافع سييس Sieyes عن هذا الاختيار باعتبار

(39) Jacques Michel, **Georges Gurvich, Démocratie quantitative et démocratie qualitative**, Proces. Cahiers d'analyse politique et juridique, N° 8, 1981, p. 94.

أن أغلب المواطنين لا يتوفرون على الكفاءة والتفرغ الضروريين للتقرير في شؤونهم العامة. إن دورهم يقتصر على تسمية ممثلين أكثر كفاءة منهم للقيام بهذه المهمة. واعتبارا لهذا فإن الحكومة التمثيلية تقوم على مبدأ التفويض(I) الذي يرتبط بمنع الوكالة الإلزامية (II).

I - إن مبدأ التفويض[40] يقضي بأن الوكالة تعود إلى الأمة، باعتبارها وحدة مجردة عن الأفراد المكونين لها، مما يؤدي إلى الاعتراف لها بالشخصية المعنوية. وهي لا تقتصر على جيل معين، في فترة زمنية معينة، وإنما هي امتداد للأجيال القديمة والحاضرة والمستقبلة. والوكالة تتم من طرف الأمة بكاملها إلى هيئة بكاملها. وقد نصت على هذا المبدأ المادة الثانية من مقدمة دستور 1791 : «إن الأمة لا تمارس سيادتها إلا بواسطة التفويض، كما أن الدستور الفرنسي يعتبر تمثيلياً». ويتم هذا التفويض لصالح هيئات معينة : تشريعية وتنفيذية وقضائية. ولا يشترط في الممثل أن يكون منتخبا. وفي هذا الصدد أعطى الدستور الفرنسي صفة ممثل الأمة للملك. ويعد القانون تعبيرا عن إرادة الأمة ومظهرا لسيادتها. ويلتزم الأفراد بطاعته والخضوع له دون مجادلة، لأن إرادة الأمة تتسم بالمشروعية التامة. وينتج عن مبدأ التفويض استقلال النائب عن ناخبيه مدة النيابة. أما الانتخاب فيعتبر، حسب هذه النظرية، وظيفة. ويستطيع القانون تحديد شروطها وبهذا تضيق دائرة هيئة الناخبين ويقل عدد أفرادها مما يؤدي إلى اتباع مبدأ الاقتراع المقيد، حيث يتطلب القانون في الناخبين شروطا تتعلق بالعلم والثروة. ويقتصر دور الشعب في تسيير الأمور السياسية على تدخله بواسطة الانتخابات لتعيين نُوابه في البرلمان، بعد انتهاء مدة النيابة. أما النائب فيعتبر ممثلا للأمة بكاملها، ولا يقتصر على تمثيل الدائرة التي انتخبته. فهو يعمل في البرلمان على أساس تحقيق المصلحة لمجموع الأفراد ولا يتقيد بتعليمات ناخبيه.

(40) P. Lalumière, A. Demichel, **Les régimes parlementaires européens**, Editions Presses Universitaires de France, Paris 1978, p. 26

II - إن مبدأ التفويض يرتبط بمنع الوكالة الإلزامية[41] باعتبار أن النائب لا يمثل دائرة بعينها، ولكنه يمثل الأمة كلها. لذا فوكالته تمثيلية. وقد اختلطت صفة الوكالة طويلاً بمفهوم شخصي وأمري في نفس الوقت. ففي بريطانيا كان نواب المقاطعات والمدن يحصلون من ناخبيهم على تفويض مكتوب يعملون على أساسه طوال مدة نيابتهم، وكانوا ملزمين في ختام الدورة البرلمانية بتقديم حساب إلى ناخبيهم. وقد زال العمل بهذه الوكالة الإلزامية منذ القرن الثامن عشر. وقد كان الوضع كذلك في فرنسا قبل الثورة. إلا أن الثورة الفرنسية قضت على نظرية الوكالة الإلزامية، وأعلنت الجمعية التأسيسية في يونيه 1789 على بطلان جميع التوكيلات الصادرة من الناخبين إلى النواب. وقد نص دستور 1791 في مادته السابعة على أن النواب لا يمثلون الأقاليم التي ينتخبون عنها، بل يمثلون الأمة كلها، ولا يمكن إعطاؤهم أي توكيل. كما ورد هذا المنع في دستوري 1793 و1848، وفي القانون التنظيمي لانتخاب النواب بتاريخ 30 نونبر 1875، وكذا في المادة 27 من الدستور الفرنسي الحالي. وينتج عن هذا عدم الاعتراف بما يسمى بالاستقالة على بياض، أو الاستقالة بدون تاريخ. وكان يقصد بهذه الوسيلة وضع النائب تحت السيطرة الفعلية للناخبين، وذلك بتهديده بتقديم الاستقالة إلى المجلس النيابي؛ تلك الاستقالة التي يكتبها النائب، دون ذكر تاريخ لها، ويسلمها للناخبين لتكون تحت تصرفهم يستخدمونها عندما يريدون. وتعتبر الدول الاشتراكية هي الدول الوحيدة التي تأخذ بالطابع الإلزامي للوكالة البرلمانية.

بهذا يتبين كيف أن الملكية الخاصة لوسائل الإنتاج ولدت «فهماً قانونياً للأفراد والجماعة، فهماً مناقضاً تماماً للديموقراطية في مجموعها».[42]

41) انظر المرجع السابق ص 27.

42) Jacques Michel, **Georges Gurvich, Démocratie quantitative et démocratie qualitative**, Procès, Cahiers d'analyse politique et juridique, op. cit. p. 111

من خلال ما تقدم، يتبين لنا كيف أن الفرق بين النظريتين : السيادة الشعبية والسيادة الوطنية، ينطوي على تصورين مختلفين لمفهوم الشعب ودوره في الحياة السياسية. ففي حين أن روسو كان يطمح إلى إقامة جمهورية ديموقراطية شعبية يتحقق فيها حق الشعب في التشريع مباشرة ودون وصاية، فإن نظرية مُونْتِيسْكْيُو ترمي إلى إقامة جمهورية النبلاء وتقف موقفا هجوميا ضد حكم الشعب، هذه النظرية التي استعملتها البورجوازية لتنظيم دولتها وتحقيق سيطرتها السياسية والاقتصادية. فكان النظام التمثيلي لصالح ما يسمى بالطبقة الثالثة والتي تتناقض مصالحها مع مصالح باقي الطبقات الشعبية، وعلى حد تعبير لوِي أَلْتُوسِيرْ Louis Altusser، تلك القوة الرابعة التي لم يكن لها وجود في الأدبيات السياسية في ذلك العصر، ولم تكن تعرف سوى الصمت أو العنف.[43]

المبحث الثاني

تطور النظام التمثيلي

إذا كان النظام التمثيلي يجد أساسه في نظرية مونتيسكيو التي تجعل من الشعب غير قادر على تنفيذ القرارات السياسية، فإن هذه النظرية تصل من الناحية العملية إلى إعطاء حقيقة السلطة السياسية إلى جمعية بورجوازية مسماة من طرف الشعب، ولكنها متحررة من أي التزام تجاهه. إلا أن الهوة بين النظام التمثيلي والديموقراطية لم يتأت لها الاستمرار بذلك الشكل. فتطور المعطيات السياسية والاقتصادية رافقه تطور في مشاركة الشعب في الحياة السياسية. فتعميم الانتخاب **(الفرع الأول)** يكتسي مدلوله بالنظر إلى ظهور الأحزاب السياسية **(الفرع**

43) Louis Altusser, **Montesquieu la politique et l'histoire**, Quadrige/Presses Universitaires de France, 1981, p. 119

الثاني)؛ كما أن تنوع أشكال الاقتراع (**الفرع الثالث**) رافقه تعدد في أساليب المشاركة الشعبية في الحياة السياسية بظهور الديموقراطية الشبه المباشرة (**الفرع الرابع**).

الفرع الأول : تعميم الانتخاب

إن الانتخابات في الدولة اللبيرالية التي تقوم على الفصل بين المجتمع المدني والمجتمع السياسي لم تكن في بداية الأمر إلا وسيلة لإعادة إنتاج الفوارق الطبقية، وذلك بجعل ممارستها خاضعة لمجموعة من القيود. هذه الأخيرة، التي سنتوقف عندها لتوضيحها، تبرز لنا بأن السلطة في الدولة اللبيرالية تعد في ملك الأغنياء مما يتنافى مع استقلالية الدولة. كما تفيد بأن الانتخاب العام المتساوي والسري لم يكن من مكتسبات الثورة الفرنسية، بل فرضته التطورات الاجتماعية والنضالات العمالية. فهناك القيود التي أدت إلى حصر حق الانتخاب على أصحاب الثروة، باعتبار أن من يخسر شيئا يملك استعدادا أكبر لاتحاد القرارات. ونفس الشيء بالنسبة لأصحاب الكفاءات، أي الذي تلقوا تعليماً كافياً، نظراً للمقاييس التي يخضع لها توزيع الأرباح والثقافة في المجتمع الرأسمالي. كما أدت التحديدات المتعلقة بالسن والجنس إلى إبعاد الشباب، نظراً لأنهم يشكلون خطراً على الحياة السياسية إذا شاركوا في الانتخابات، وكذا إلى إبعاد النساء باعتبارهن غير مؤهلات لاتخاذ أي قرار سياسي.

ففي الدساتير التي تلت الثورة الفرنسية، كانت ممارسة حق الانتخاب تتوقف على أداء حد أدنى من الضرائب المباشرة.[44] ففي دستور 1791، كانت قيمتها تعادل ثلاثة أيام من عمل العامل (أي من 1,50 ـ 3 فرنكات)، وتبعاً لهذا كان عدد المواطنين المتمتعين بحق الانتخاب 430.000 في حين حرم من هذا

(44 Bernard Chantebout, **Droit constitutionnel et science politique,** op. cit. pp. 95-98.

الحق 2.200.000 فرنسي. أما في دستور 1793 فقد اكتفى بأي مساهمة شرط ألا يكون الناخب خادماً تابعاً لإنسان آخر. ولهذا ارتفع عدد الناخبين إلى 5.000.000. إلا أن دور المواطنين المتمتعين بحق الانتخاب كان ضعيفاً نظراً لأن الانتخاب كان على درجتين، وأن ناخبي الدرجة الثانية هم الذين يتولون اختيار النواب. وقد ارتفع المبلغ المعين للمشاركة في الانتخاب إلى 300 فرنك من الضرائب المباشرة في وثيقة 1814، الشيء الذي أدى إلى انخفاض عدد الناخين إلى 1.100.000.

وإذا تجاوزنا فرنسا، فإن الانتخاب المقيد بأداء الضرائب كان جارياً به العمل في الدول الأروبية في القرن التاسع عشر : بلجيكا وإيطاليا وألمانيا مثلا. وفي أنجلترا سنة 1832 فقد كان عدد الناخبين يتحدد في 4 ٪ من السكان. أما في الولايات المتحدة فقد استمر العمل بنظام الضرائب الانتخابية إلى غاية التعديل الدستوري رقم 24 سنة 1964.[45]

أما الانتخاب العام فقد كانت فرنسا أول من عمل به لانتخاب الجمعية التأسيسية سنة 1792. غير أن عدد الممتنعين عن التصويت كان مرتفعا نظرا لأن الاقتراع كان علينا. إلا أن الانتخاب العام والمتساوي والسري لم يفرض نفسه في أوروبا إلا بعد الحرب العالمية الأولى. ففي أنجلترا لم يصبح الانتخاب عامّاً بالنسبة للرجال إلا سنة 1918، ولم يشمل النساء إلا سنة 1928. ومع ذلك احتفظ ببعض الامتيازات لأصحاب الشواهد العليا ورؤساء المؤسسات الصناعية الكبرى إلى غاية سنة 1848. أما في فرنسا فقد تعمم الانتخاب منذ سنة 1848 ولم يصبح كذلك إلا سنة 1870، نظراً للضغط الذي كانت تتعرض له الهيئة الانتخابية من طرف الإدارة، ولم يمتد ليشمل النساء إلا سنة 1944.[46] وتعتبر الكونفيدرالية السويسرية آخر

(45) Philippe Ardant, **Droit constitutionnel et institutions politiques,** les cours de droit, Université de Paris 2, Fascicule 1, 1980-1981 pp. 21 ets.

(46) يراجع في هذا المجال: Christine Fauré, **La démocratie sans les femmes, Essai sur le libéralisme**, pp. 21 ets.

الدول التي منحت النساء حق التصويت للنساء على الصعيد الفيدرالي بمقتضى استفتاء شعبي سنة 1971. إلا أنه لم يتعمم على صعيد المقاطعات التي لا زال بعضها يرفض تخويل النساء هذا الحق، للمشاركة في تسيير شؤون المقاطعة.

أما فيما يتعلق بسن الرشد السياسي، أي المتطلب للمشاركة في الانتخاب، فقد كان مرتفعاً نسبياً بالنسبة لسن الرشد المدني. ففي فرنسا كان 25 سنة في دساتير 1791 و1830، 21 سنة في دساتير 1793، 1848. ونلاحظ حالياً اتجاهاً يرمي إلى التخفيض من السن الانتخابي. فخلال السنوات التي تتراوح بين 1967 و1972 وقع تخفيض هذا السن في عدد من الدول الأوروبية، فأصبح 18 سنة في النرويج وبريطانيا وكندا والولايات المتحدة والبلدان المنخفضة وإيرلندة، 19 سنة في السويد والنمسا. أما في فرنسا فلم يخفض إلى 18 سنة إلا بمقتضى قانون 5 يوليوز 1974. أما قبل ذلك فقد خول قانون يوليوز 1970 حق الانتخاب للأشخاص الذين تجاوزوا 19 سنة بعد أدائهم للتجنيد العسكري.

الفرع الثاني : ظهور الأحزاب السياسية

نعني هنا ظهور الأحزاب السياسية كهيئات منظمة، لها بنيات على الصعيد المحلي، وتهدف للوصول إلى السلطة السياسية، وترمي تبعاً لهذا إلى كسب المساندة الشعبية. هذا الظهور إذا كان يتحدد في النصف الثاني من القرن التاسع عشر[47]، فإنه لم يتم بصفة فجائية وإنما كان نتيجة تطور تدريجي، كما أنه يذكر بالأصل البرلماني والانتخابي لهذه الظاهرة في الدول الأوروبية.[48] فرغم عداء ثوار 1789 للتجمعات والأحزاب السياسية، نظراً لأنها تتنافى مع الصفة التمثيلية للوكالة

47) يستثني Maurice Duverger من هذا المجال، أي قبل سنة 1850، الولايات المتحدة الأميركية.

48) Maurice Duverger, **Les partis politiques**, Librairie Armand Collin, Paris 1951, pp. 2 et s.
نركز على الدول الأوروبية ذلك أن ظهور الأحزاب السياسية في الدول المتخلفة يخضع لخصوصيات أخرى ويتحدد في فترة النضال ضد الاستعمار.

البرلمانية، ولأن المجتمع البورجوازي لا يعرف إلا الأفراد المعزولين نظريّاً في حريتهم، فإن الأحزاب السياسية نشأت عندما بدأت البورجوازية تؤكد ذاتها سياسياً. فبعد انحلال العلاقات الإقطاعية، بدأت مجموعات تتمحور حول أفكار مشتركة. في هذا الإطار، نجد أن أعضاء البرلمان كانوا يتجمعون بصفة تلقائية داخل البرلمان، حسب ميولهم السياسية. وقد أدى استمرار هذا التقليد إلى خلق الفرق البرلمانية. وبموازاة هذا التنظيم كانت الشخصيات السياسية تهتم بخلق لجان على الأحياء للمساهمة في إحياء الحملة الانتخابية. وكانت هذه اللجان تنفض بانتهاء الانتخابات. غير أن بعضها كان يستمر ويربط علاقات مع الناخب. ومع الاتجاه نحو تعميم حق الانتخاب تغيرت مواقف البرلمانيين نحو هذه اللجان، وظهرت فكرة تجميعها في إطار تنظيم سياسي، فظهر ما يسمى بأحزاب الأطر.

إلا أنه كرد فعل على هذه المحاولة لاحتكار أصوات الطبقة العمالية، ظهر ما يسمى بالأحزاب الجماهيرية. وكانت مبادرة خَلْقِهَا ترْجِع سواء إلى جماعة من المثقفين، ممن لهم علاقة بالطبقة العمالية كالحزب الاشتراكي الديموقراطي الألماني (1875)، أم من طرف النقابات العمالية كالحزب العمالي البريطاني (1900). وعند إنشاء هذه الأحزاب كانت وثائقها التأسيسية ترمي إلى إبعاد كل خلط بين الهيئات القيادية والفرق البرلمانية، حيث أن نواب الحزب في البرلمان يهتمون بالتعبير عن آرائه دون التقرير في برنامجه وتوجيهاته. بهذا نرى أن تعميم الانتخاب ترتب عنه تزايد عدد الأحزاب الاشتراكية.

ورغم هذا التطور، فإن تعددية الأحزاب في الدولة اللبيرالية تظل محدودة، نظراً لأنه لا يمكنها إعادة النظر في طبيعة الدولة. فلها الحق في المساهمة في الحياة السياسية شرط أن تحترم أسس الدولة البورجوازية. بذلك فهي تسمح بوجود الأحزاب ما عدا تلك التي تهدف إلى إلغائها. ولهذا السبب تحرم بعض الدول اللبيرالية وجود أحزاب شيوعية في بلادها كالولايات المتحدة وألمانيا الاتحادية. «إذا كان القانون الأساسي (1949) لهذه الأخيرة ينص في الفقرة الأولى من المادة

21 على حرية تأسيس الأحزاب السياسية ودورها في المساهمة في تكوين الإرادة السياسية للشعب، فإن الفقرة الثانية من نفس المادة تفرض على هذه الحرية حدوداً لا يمكن تجاوزها. فالأحزاب التي تحاول بواسطة أهدافها ومواقف المنخرطين فيها المس بأسس الديموقراطية والحريات العامة، أو الإطاحة أو المجازفة بوجود الجمهورية الفيدرالية الألمانية تعتبر غير دستورية، وتتولى المحكمة الدستورية النظر في عدم دستوريتها. بناء على هذه المعطيات ثم منع الحزب الاشتراكي الوطني في 23 اكتوبر 1952 والحزب الشيوعي في 17 غشت 1956.[49] إلا أن طلب مراجعة قرار المحكمة الدستورية بشأن الحزب الشيوعي قد تم التعبير عنه باعتبار أنه «من الأفضل أن يكون الخصم مرئياً فتسهل إذ ذاك محاربته».[50] إلا أنه من الملاحظ، منذ 17 غشت 1956، بأن الفقرة الثانية من المادة 21 لم تطبق. ففي أكتوبر 1967 قرر وزراء داخلية الولايات السماح بخلق حزب شيوعي ألماني جديد، برز إلى الوجود في 26 شتنبر 1968.[51]

الفرع الثالث : تنوع أشكال الاقتراع

إن تطور المعطيات الاقتصادية، السياسية والاجتماعية أدى في نهاية القرن التاسع عشر، إلى ظهور حركة تطالب بأن يصبح البرلمان منتخبا بطريقة تجعله يعكس الخريطة السياسية الفعلية للبلاد، ويعبر عن الطموحات الشعبية، بدلاً من

(49) يراجع فيما يتعلق بحيثيات القرارين : Claude Rotchild, **Le Statut des partis politiques,** Pourvoirs, la R.F.A. N° 22, 1982, pp. 59 et 60.

(50) Jean Claude Bequin, Le contrôle de la constitutionnalité des lois en république fédérale d'allemagne, Economica, Paris 1982, p. 85.

(51) Claude Rotshild, **Le statut des partis politiques,** Pouvoirs, La R.F.A. N° 22, 1982, p. 61.
انظر في نفس الموضوع المقال الصادر في نفس العدد من هذه المجلة :
Fréderic Hartweg, **Le système des partis**, p. 80.

أن يظل ممثلاً للأُمة باعتبارها وحدة مجردة. فبدل الاقتراع الغير المباشر، اتجهت الطموحات الشعبية إلى جعل البرلمان منتخبا بطريقة مباشرة(I). وبدل الانتخاب المقيد بطريقة الأغلبية (II)، بدأت المطالبة بالتمثيل النسبي (III).

I - الانتخاب المباشر والانتخاب الغير المباشر

يكون الانتخاب مباشراً عندما يتم على درجة واحدة، أي أن الناخبين يسمون ممثليهم للمناصب الانتخابية مباشرة. أما الانتخاب غير المباشر فيكون على درجتين أو أكثر، أي أن الناخبين الأولين ينتخبون أشخاصاً أقل عدداً منهم. هؤلاء هم ناخبو الدرجة الثانية، أو الناخبون الثانويون، الذين ينتخبون أعضاء المجلس التشريعي أو رئيس الدولة، أو ينتخبون فئة جديدة ومحدودة تتم بدورها مراحل الانتخاب.

وتأخذ بعض الدول بطريقة الانتخاب غير المباشر لانتخاب رئيسها كما هو الشأن في الولايات المتحدة الأميركية. أما فيما يخص الهيئة التشريعية، فقد جرى به العمل في أروبا لانتخاب المجلس الثاني في البرلمان. إلا أن دمقرطة النظام البرلماني أدت إما إلى اضحلال سلطات المجلس الثاني،[52] أو إلى اختفائه التدريجي نظرا لأنه يعبر عن نزعة محافظة،[53] ففي فلندة اختفى المجلس الثاني سنة 1906، وفي الدانمارك سنة 1953، وفي السويد سنة 1969. وفي بعض الأحيان تمت دمقرطة هذا المجلس الثاني كما هو الحال في إيطاليا سنة 1948. فرغم الاحتفاظ بنظام المجلسين، تمت دمقرطة انتخاب المجلس الثاني الذي

(52) كمثال على ذلك مجلس اللوردات في أنجلترا. يراجع في هذا المجال المرجع المشار الذي سبقت الإشارة إليه :
Michel Buisseau, **La chambre des lords au XXe siècle**.
وبصفة عامة يراجع حول هذه الظاهرة André Mathiot, **Le pouvoir législatif dans les démocratis du type** occidental, Institut d'études politiques de Paris, les cours de droits, pp. 259-265.

(53) انظر المرجع السابق صفحة 272 ، 278.

ينتخب بالانتخاب المباشر، ولكن بشروط مختلفة. أما استمرار نظام المجلسين في الدول الفيدرالية فتفسره وتفرضه بنية الدولة الفيدرالية.[54]

أما في المغرب فقد اختلفت طريقة تشكيل البرلمان من دستور إلى آخر. فقد كان البرلمان في دستور 1962 يتألف من مجلسين : مجلس النواب، ينتخب بطريقة مباشرة؛ ومجلس المستشارين، وينتخب بطريقة غير مباشرة. وإذا تم تبني نظام المجلس الواحد في دستوري 1970 ـ 1972، فإن طريقة انتخابه تعتمد على الدمج بين نوعين من الانتخابات : المباشرة وغير المباشرة. فبرلمان 1970 كان ينتخب ثلثه بالطريقة المباشرة وثلثاه بالطريقة غير المباشرة. أما برلمان 1972 فقد أصبح الثلث فيه ينتخب بطريقة غير مباشرة، والثلثان بطريقة مباشرة.

II ـ الاقتراع بالأغلبية

لقد جرى العمل به طويلا في الدول الأروبية. إلا أنه وقع التخلي عنه، باستثناء بعض الدول كبريطانيا، وفرنسا إلى عهد قريب، لصالح التمثيل النسبي. وفي إطار الاقتراع بالأغلبية يكون التصويت فرديا أو باللائحة، بالأغلبية المطلقة أو الأغلبية النسبية.

1 ـ الاقتراع الفردي والاقتراع باللائحة

يقوم الاقتراع الفردي على تقسيم الدولة إلى دوائر انتخابية صغيرة، فيجرى التصويت من طرف كل ناخب في دائرته على شخص واحد. أما الاقتراع باللائحة أو القائمة فتوزع فيه الدولة على دوائر انتخابية كبيرة. ويجرى الاقتراع على لائحة يختارها المصوت من بين اللوائح المقدمة. وتتضمن كل لائحة مجموعة من المرشحين.

(54) انظر نفس المرجع السابق صفحة 238 ـ 253.

وتتجلى أهمية الاقتراع باللائحة في أن عملية المنافسة تجري بين أحزاب وبرامج معينة، وتضمن استقلال الناخب عن منتخبيه، في حين أن الثغرات التي ينطوي عليها تكمن في ضعف الصلة بين الناخب وممثله وعدم معرفته لجميع المرشحين الذين تتضمنهم اللائحة. أما في الاقتراع الفردي فإن الصلة بين الناخب وممثله تكون قوية، مما يضعف عن استقلاله، وينمي ميله إلى تمثيل مصالح دائرته.

2 ـ الاقتراع بالأغلبية المطلقة والاقتراع بالأغلبية النسبية

إن أشكال التصويت التي تعرضنا لها في النقطة السابقة تكون إما ذات دورة واحدة أو ذات دورتين. ففي بريطانيا يتم الاقتراع بالأغلبية النسبية حيث يفوز المرشح الحائز على أغلبية الأصوات في الدورة الأولى، بصرف النظر عن النسبة المئوية من الأصوات التي حاز عليها. وبهذه الطريقة يجري الاقتراع على الثلثين المنتخبين في البرلمان المغربي بطريقة مباشرة.

أما في فرنسا، فقد كان الاقتراع بالأغلبية، لانتخاب الجمعية الوطنية، يجرى على دورتين. فلكي يفوز المرشح بالمقعد الانتخابي يجب أن ينال الأغلبية المطلقة من الأصوات المعبر عنها، وربع أصوات الناخبين المسجلين. وإذا لم تحقق تلك النتيجة تجرى انتخابات جديدة يفوز فيها المرشح الذي حاز على أغلبية الأصوات. وفي الدول المتعددة الأحزاب تشجع هذه الطريقة التحالفات الحزبية في الدورة الثانية، وغالباً ما تتشكل «ثنائية حزبية ظرفية».

III ـ التمثيل النسبي

يتطلب هذا الشكل الأخذ بالاقتراع باللائحة، فتوزع الدولة إلى دوائر انتخابية كبيرة حيث يقدم كل حزب لائحة تضم عددا من المرشحين بنسبة المقاعد المتنازع عليها. وتوزع المقاعد بنسبة عدد الأصوات التي تحصل عليها القائمة أو

الحزب في الدائرة. ويقتضى التمثيل النسبي إعادة النظر في النتائج على الصعيد الوطني، على ضوء الكسور المتحصلة في مختلف الدوائر الانتخابية. وتعتبر هذه الطريقة من أكثر الطرق ديموقراطية، حيث تضمن تمثيل الأحزاب الصغيرة، إلا أنه يشجع تعدد التنظيمات الحزبية الصغيرة ويحفز عليها. لن نستغرب إذن إذا علمنا أن التمثيل النسبي يشكل مطلبا من مطالب الأحزاب الصغيرة في الدولة التي لا تأخذ به. وتجدر الإشارة إلى أن التمثيل النسبي، في الدول التي أخذت به، لم يعمل أبدا على خلق الثنائية الحزبية ولم يحافظ على التنظيم الحزبي الثنائي.[55]

وتعمل بالتمثيل النسبي جل الدول الأوروبية التي كانت تأخذ بالاقتراع بالأغلبية.[56] ففي سنة 1891 تم العمل به في عدة مقاطعات سويسرية، وبعدها في بلجيكا سنة 1899. وقد عرفته البلدان المنخفضة سنة 1917، والكونفيدرالية السويسرية وإيطاليا وألمانيا سنة 1919، والنرويج سنة 1921.

الفرع الرابع : الديموقراطية الشبه المباشرة

تقوم على المزج بين أساليب الديموقراطية المباشرة والنظام التمثيلي، ويمكن أن نقول تجاوزا بين نظرتي السيادة الوطنية والسيادةالشعبية. هذه الديموقراطية الشبه المباشرة، التي بدأت تحتل مكانها في دساتير القرن التاسع عشر وبداية العشرين، ترمي إلى تدخل الشعب مباشرة للتقرير في الشؤون العامة. إلا أن هذا التطور يظل نسبيا. فأهم أساليب الديموقراطية الشبه المباشرة تتحدد في الاستفتاء الشعبي (I)، بينما تظل الأساليب الأخرى كالاعتراض الشعبي والاقتراح الشعبي وحق الشعب في إقالة منتخبيه محدودة الاستعمال (II).

(55 Maurice Duverger, **Les partis politiques**, op. cit. p. 276.

(56) انظر نفس المرجع ص 274.

I - أهم أساليب الديموقراطية الشبه المباشرة : الاستفتاء الشعبي

يقضى بطرح نص من طرف هيئة منصوص عليها من طرف الدستور على المصادقة الشعبية. هذه الهيئة قد تكون هي السلطة التنفيذية : رئيس الدولة أو الحكومة، وقد تتمثل في الهيئة التشريعية (المادة 43 من الدستور الدانماركي لسنة 1953)، وقد تكون مؤلفة من عدد معين من المواطنين (50.000 مواطن في الكونفيدرالية السويسرية). وقد بدأ أسلوب الاستفتاء الشعبي يعرف تطبيقه في القرن التاسع عشر. وأهم مثال أمامنا هو الكونفيدرالية السويسرية، تليه الولايات المنخرطة في الولايات المتحدة الأميركية. وقد بقي أسلوب الاستفتاء مستبعداً من طرف الدول الأوروبية التي تتبنى النظام البرلماني وذلك تشبثاً منها بالنظام التمثيلي.[57] أما في القرن العشرين فنجد أن بعض دساتير هذه الدول لم تنص عليه كالدستور البلجيكي والقانون الأساسي الألماني؛ وهناك أخرى نصت عليه وأخضعته لمسطرة خاصة.[58] فالدستور السويدي لسنة 1922 نص على الاستفتاء عندما تقتضيه الطبيعة الخاصة لمسألة معينة وجعله استشاريا. أما الدستور الدانماركي فإنه يسمح لثلث أعضاء البرلمان طرح مشروع قانون مصادق على الاستفتاء. إلا أننا نلاحظ انتشار العمل بهذا الأسلوب في السنوات الأخيرة. ففي سنة 1974 استشير الشعب الإيطالي لأول مرة حول إبطال القانون المتعلق بالطلاق. أما الدانمارك والنرويج وأنجلترا فقد لجأوا إلى الاستفتاء لاستشارة الشعب في شأن انخراط هذه الدول في السوق الأوروبية المشتركة.

أما عن أشكال الاستفتاء فقد يكون تأسيسياً إذا تعلق بنص دستوري، تشريعياً إذا تعلق بنص تشريعي؛ وقد يكون إجباريا إذا كان الموضوع أو الإصلاح المقترح يستلزم المصادقة الشعبية. ففي النرويج لا يمكن تعديل سن الرشد الانتخابي إلا باستفتاء شعبي. ويبقى الاستفتاء اختياريا عندما تكون للهيئة المختصة في هذا

(57 P. Lalumière, A. Demichel, **Les régimes parlementaires européens**, Presses Universitaires de France, Paris 1978, p. 28 et 29.

(58) انظر نفس المرجع ص 28.

المجال حرية طرح المشروع على الاستفتاء (الدستور الدانماركي). وقد يكون استشارياً عندما يستشار الشعب حول الخطوط العامة لإصلاح معين. ففي أكتوبر 1945 استشير الفرنسيون حول إمكانية العودة إلى مؤسسات 1875 أو تهييء دستور جديد.

إلا أن فعالية هذا الأسلوب المتعلق بالمشاركة الشعبية لم تخل من نقاش. فإن كانت هذه الطريقة تبدو كتعبير مباشر عن الإرادة الشعبية، فإنها تتحول إلى سلاح سياسي يستعمل من طرف الهيئة التي يخول لها الدستور استعمال هذا الحق، حيث تختار الظرف والموضوع الملائم، لمواجهة المعارضة وتقوية مشروعية الحكم. وقد يبالغ في استعمالها وتتحول عن مرماها الحقيقي الذي يجعل منها أداة للتعبير عن الإرادة الشعبية، وتتحول بهذا إلى سلاح في يد الحاكم. لهذا هناك من يرى بأن هذا السلاح يجب ألا يستعمل من طرف الهيئات الدستورية، وأن تعود مبادرة استعماله إلى المواطنين فقط.

II - أساليب أخرى للديموقراطية الشبه المباشرة

تتحدد في حق الاعتراض الشعبي، حق الاقتراح الشعبي، وحق الشعب في إقالة منتخبيه.

1 - الاعتراض الشعبي : يعني حق عدد معين من الناخبين للاعتراض على مقترح قانون مهيأ من طرف الجمعية التشريعية، ولا يدخل حيز التنفيذ إلا بعد نفاذ أجل معين. ويترتب على الاعتراض توقيف تنفيذ القانون حتى يتمّ عرضه على الاستفتاء. فإذا رفضه الشعب يلغى القانون.

ويطبق حق الاعتراض الشعبي في سويسرة على الصعيد الفيدرالي على القوانين العادية منذ سنة 1874، وعلى المعاهدات الدولية التي تلزم الكونفيدرالية لمدة تتجاوز 15 سنة، منذ سنة 1821. ويجب أن يكون طلب الاعتراض مقدما من طرف 50.000 مواطن أو ثماني دويلات. أما في الولايات المتحدة الأميركية

فيستعمل حق الاعتراض على صعيد الولايات من طرف 5 إلى 10 ٪ من الناخبين المسجلين خلال مدة تتحدد بـ 90 يوما بعد التصويت على القانون.

2 - الاقتراح الشعبي : هو وسيلة يساهم الشعب بواسطتها في التشريع، حيث يقوم عدد معين من الناخبين يحدده الدستور، باقتراح مشروع قانون ورفعه إلى البرلمان. فإذا أقره هذا الأخير يعرض على الاستفتاء الشعبي، إذا نص الدستور على هذا الاستفتاء، وإذا رفضه يعرضه على الشعب لإبداء رأيه فيه. وهناك بعض الدساتير التي تخول للجمعية التشريعية حق طرح مشروع معاكس على الاستفتاء ليختار الشعب أحدهما.

وقد عممت طريقة الاقتراح الشعبي على جميع المقاطعات السويسرية منذ سنة 1902. أما على الصعيد الفيدرالي فيتوقف استعمالها على المجال الدستوري. وليس هناك ما يمنع أن يتضمن الدستور بعض القواعد البعيدة عن تنظيم الحكم.

أما في الولايات المتحدة الأميركية فتستعمل المبادرة على صعيد الدويلات، وتتخذ شكلين : مباشرة وغير مباشرة.[59] فهي مباشرة عندما ينص الدستور على طرح اقتراح قانون موقع من طرف عدد معين من المواطنين مباشرة على الاستفتاء الشعبي. وتأخذ بهذا الأسلوب 16 ولاية. أما المبادرة غير المباشرة، فهي عندما يُطلب من السلطة التشريعية اتخاذ قانون معين بواسطة عريضة موقعة من طرف عدد معين من المواطنين. فإذا تعذر اتخاذ هذا القانون، خلال المدة المحددة من طرف الدستور، يُعرض النص على الاستفتاء الشعبي. وتأخذ بهذا الأسلوب خمس ولايات. أما عدد الولايات التي تأخذ بالمبادرتين معاً : المباشرة والغير المباشرة، فيتحدد في ثلاث ولايات.

3 - حق الشعب في إقالة منتخبيه : قد يتعلق الأمر بإقالة النواب، وقد يتعداه إلى إقالة كل مسؤول عمومي يقوم بمهمة مفوضة من طرف الشعب. ويستعمل هذا الأسلوب في الولايات الأميركية، وقد نص عليه لأول مرة دستور

(59) Yves Meny, **Initiative populaire, référendum et recall dans les Etats américains**, in Pouvoirs, le régime représentatif est-il démocratique ? N° 7, 1981, p. 109

لوس أنجلس سنة 1903. ويعرف هذا المبدأ تطبيقات مختلفة من دستور إلى آخر.[60] ففي الوقت الحاضر تنص دساتير ثماني دويلات على تطبيق الإقالة على كل من يقوم بوظيفة مفوضة عن طريق الانتخاب. وقد تبنت خمسة دساتير هذا المبدأ واستثنت منه الوظائف القضائية. كما أن 17 ولاية لا تمارسه إلا على الصعيد المحلي.

وقد يتعلق الأمر بإقالة الجمعية المنتخبة كما هو الحال في بعض المقاطعات السويسرية التي يتحدد عددها في ست مقاطعات.

ويتعلق الأمر في بعض الأحيان بعزل رئيس الجمهورية. وقد تضمنت هذا الحق الدساتير المكتوبة بين الحربين العالميتين. وكمثال على ذلك، دستور جمهورية ڤيمار الصادر سنة 1919. فقد نصت المادة 34 منه على أنه يمكن عزل رئيس الجمهورية، بناء على اقتراح من المجلس الشعبي، بأغلبية ثلثي أعضائه، وموافقة الشعب عن طريق الاستفتاء. وبمجرد صدور قرار المجلس يُوقَّف رئيس الجمهورية عن العمل. وفي حالة ما إذا لم يوافق الناخبون على اقتراح المجلس يعتبر ذلك بمثابة انتخاب جديد للرئيس. لذا يجب حل المجلس وإجراء انتخابات جديدة. وقد أخذ دستور النمسا لسنة 1920 والمعدل سنة 1929 في المادة 60 بنفس القاعدة، إذ قرر إمكانية عزل رئيس الدولة بعد اتباع إجراءات خاصة، منها وجوب استشارة الشعب عن طريق الاستفتاء.

إن عرضنا هذا يفيد بنسبية تطور النظام التمثيلي نحو الديموقراطية المباشرة باعتبار أن أساليبها تظل محدودة الاستعمال. وإذا كانت الكونفيدرالية السويسرية تعد مرتعاً للاستشارات الشعبية، فإننا لا يمكن اعتبارها بصفة قاطعة كأداة فعالة لمواجهة سياسة الحاكمين. ففيما يخص الاستفتاء الإجباري، فقد أقر الناخبون ثلاثة أرباع من التعديلات الدستورية منذ تأسيس الكونفيدرالية السويسرية سنة 1848.

60) انظر نفس المرجع ص 109.

أما بالنسبة للاستفتاء الاختياري فمشاريع القوانين المصادق عليها تشكل 40 ٪ تقريباً من مجموع المشاريع.[61] ويدل معدل المشاركة في الاستشارات الشعبية الذي ينخفض أحياناً إلى 40 ٪ و 30 ٪، على ارتفاع نسبة الامتناع عن التصويت.[62] يضاف إلى هذا أن نتائج الاستشارات تدل على أنها لا تسير دائما في اتجاه تقدمي. ففي مارس 1976 رفض الشعب مشاركة العمال في تسيير مؤسساتهم. وفي نفس السنة رفضَ الإصلاح المتعلق بالضريبة المضافة. ومع هذا، فإذا كنا لن نبالغ في اعتدادنا بهذا التطور، فيمكن القول بأن الديموقراطية الشبه المباشرة هي التي تفسح مجالاً واسعاً للتعبير الشعبي في إطار الدولة البورجوازية.

61) Dusan Sidjanski, **Pouvoir des gouvernés, pouvoir des préjugés,** in Pouvoirs, le régime représentatif est-il démocratique ? N° 7, 1981, p. 117.

62) A. Auer, **Le référendum populaire en Suisse,** in Procès, Cahiers d'analyse politique et juridique N° 8, 1981, pp. 150 et s.

الفصل الثاني

أشكال النظام التمثيلي

إذا كان النظام التمثيلي أو النيابي يجد أساسه في المفهوم المتعلق بالسيادة الوطنية، فإنه يعرف أشكالاً وصوراً متعددة يتم الإلمام بها استناداً إلى المفهوم المتعلق بفصل السلطات. وإذا مكنتنا دراستنا للنظام التمثيلي من تفادي الخلط الذي ساد طويلاً بينه وبين الديموقراطية، فإن دراستنا لأشكال النظام التمثيلي تتطلب منا تجنب الخلط الذي ساد طويلاً بينه وبين النظام البرلماني. فالنظام التمثيلي يتطلب بطبيعة الحال وجود برلمان منتخب، إلا أن وجود هذا الأخير لا يعني أن النظام برلماني، فالشكل الذي يتخذه يختلف حسب التأويل الذي تأخذه نظرية فصل السلطات أو بالأحرى حسب العلاقات التي يمكن أن تتوفر بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية. ففي حالة الفصل المرن بين السلطات نكون أمام نظام برلماني، وفي حالة الفصل الحاسم نكون أمام نظام رئاسي. أما في حالة اختلاط السلط في يد الجمعية المنتخبة، نكون أمام النظام المجلسي أو نظام الجمعية. وبناء على هذه الاعتبارات سيتضمن هذا الفصل المباحث الآتية :

المبحث الأول : نظرية فصل السلطات

المبحث الثاني : النظام البرلماني

المبحث الثالث : النظام الرئاسي

المبحث الرابع : نظام الجمعية

المبحث الأول

نظرية فصل السلطات

سنتناول في هذا المبحث عرضاً لنظرية فصل السلطات (الفرع الأول)، ثم انتقادات نظرية فصل السلطات (الفرع الثاني)

الفرع الأول : عرض لنظرية فصل السلطات

ارتبطت نظرية فصل السلطات باسم المفكر الفرنسي الشهير مُونْتِسْكْيُو Montesquieu وكتابه **روح القوانين** الذي صدر سنة 1748. إلا أن هذه النظرية تجد أساسها الملموس في الظروف التاريخية لأنجلترا، كما عبر عنها جَانْ **لُوكْ** في الجزء الثاني من كتابه «محاولة في الحكومة المدنية» الذي صدر سنة 1690.

فقد رأينا في عرضنا للنظريات العقدية كيف أن جان لوك Jhon Locke كان من أنصار السلطة المقيدة.[1] وتعد السلطة التشريعية هي السلطة العليا في الدولة، أما باقي السلط فتعد تابعة لها. وتقوم وظيفتها على سن القوانين ولا تحدها إلا القوانين الطبيعية. أما السلطة التنفيذية فتقتصر وظيفتها على تنفيذ القوانين داخل المجتمع. وتعود ممارستها إلى نفس الهيئة التي تمارس السلطة الاتحادية؛

(1) انظر ص 11 - 11 من هذا الكتاب.

هذه السلطة التي يناط بها حماية الأفراد وحفظ أمنهم من كل اعتداء خارجي. وحتى يضمن لوك التزام السلطة التشريعية حدود اختصاصها، فإنه أباح للشعب الثورة ضد الاستبداد والطغيان.

ويعتبر فصل السلطات عند مُونْتِسْكْيُو أداة لتحقيق الحرية السياسية للمواطنين. هذه الحرية التي تعني، في نظره، سلامة وأمن المواطنين والتي لا توجد إلا في «الحكومات المعتدلة». فهي لا توجد إلا إذا لم يُسأ استعمال السلطة باعتبار أن كل إنسان يتولى السلطة يكون محمولاً على إساءة استعمالها. «لذا يجب أن توقف السلطةُ السلطةَ». وينحذر مبدأ فصل السلط من فحص لوظائف الدولة وذلك بالنظر إلى القانون : فهناك مهمة سن القوانين، تطبيق القوانين، والفصل في الخلافات على ضوء القانون. لذا فلضمان أمن وحرية المواطنين يكفي توزيع هذه المهام على هيئات مختلفة. فنكون أمام سلطة تشريعية، سلطة تنفيذية، وسلطة قضائية.

إلا أن أفكار ونظرية مونتيسكيو مرتبطة ارتباطاً وثيقاً بإعجابه بالنظام السياسي الإنجليزي، رغم أنه لم يخصص له إلا مقطعاً جد مختصر من كتابه.[2] فمن ناحية، يرى أن المؤسسات السياسية الإنجليزية تحقق توازنا بين ثلاثة أشكال حكومية، لأن القوانين تنتج عن التقاء ثلاث إرادات : «إرادة الشعب» المتمثلة في مجلس العموم، والأرستقراطية المتمثلة في مجلس اللوردات، وإرادة الملك. لذا فالحقوق والمصالح تعتبر مضمونة نظراً لأن أية قوة اجتماعية لا تستطيع فرض سلطتها على الإرادتين الأخريتين. فللملك حق إصدار القوانين وللمجالس البرلمانية حق مراقبة تنفيذ هذه القوانين ومعاقبة الوزراء الذين لا يلتزمون باحترامها. أما السلطة القضائية فليست لها أي قيمة من الناحية السياسية لأن القضاة يلتزمون بتطبيق القوانين لا بسَنِّها. ومع ذلك يجب أن تبقى مستقلة لارتباطها بحياة الناس.

(2) Bernard Chantebout, **droit constitutionnel et science politique**, op. cit., p. 103.

إلا أن هذا التقديم للنظام السياسي الإنجليزي يعتبر مثالياً سواء فيما يخص الطابع الديموقراطي لمجلس العموم (الانتخاب المقيد)، أو فيما يخص وجود سلطة قضائية حيث إنه اقتصر على توزيع السلط إلى اثنتين : سلطة تنفيذية وسلطة تشريعية. كما أنه يعتبر متجاوزاً من الناحية التاريخية لأن حق المَلِك في إصدار القوانين لم يعد معمولاً به آنذاك.[3]

الفرع الثاني : انتقادات نظرية فصل السلطات

لقد تعرضت نظرية فصل السلط إلى انتقادات سواء من طرف الماركسيين (I) أو من طرف الليبراليين (II).

I **انتقادات الماركسيين** : إنه يقوم على أساس فكرة وحدة السلطة في الدولة. فالسلطة في الدولة هي في يد طبقة واحدة (بروليتارية أم بورجوازية)، أما محاولة توزيعها على سلط مختلفة، فيعتبر ضرباً من ضروب الخيال ومجرداً من كل مدلول. لذا فمن الوهم الاعتقاد بأن هيئة تشريعية بورجوازية يمكن أن تعارض سلطة تنفيذية أو حكومة مُسَيْطَر عليها من طرف البورجوازية. كما أن السلطة في الدولة الاشتراكية تخضع لنفس القاعدة. وبمقابل ما سبق، يمكن تصور توزيع الوظائف في الدولة أو تخصصها في مجالات معينة، حيث يمكن اعتبار الهيئة التشريعية هي الهيئة السياسية للدولة، في حين أن الحكومة تعتبر الهيئة الإدارية للدولة، على أساس ألا يمس هذا التوزيع بوحدة السلطة في الدولة.

أما فيما يخص نظرية فصل السلط عند مونتيسكيو فقد تعرضت لانتقادات أهمها انتقادات الفيلسوف الفرنسي لوي ألتوسير Louis Altusser. فقد استند هذا الأخير في بداية الأمر إلى الأفكار التي عبر عنها شارل إيسمان Charles

(3) انظر نفس المرجع.

Eisenmann والتي تقضي بأن نظرية مونتيسكيو لا تتعلق بفصل السلط ولكن بتداخلها وامتزاجها، كما أنه اقتصر على توزيع السلط إلى سلطتين فقط : تشريعية وتنفيذية.[4] فتداخل السلط يجد أساسه في كون السلطة التنفيذية يمكن أن تتدخل في أشغال السلطة التشريعية بواسطة حق الملك في الامتناع عن التصديق على القوانين؛ كما أن السلطة التشريعية تتدخل في السلطة التنفيذية بمراقبتها لتنفيذ القوانين التي صادقت عليها بواسطة المسؤولية السياسية، بالإضافة إلى هذا نجد أن السلطة التشريعية تتدخل بما فيه الكفاية في أشغال السلطة القضائية. فمجلس اللوردات يمكن أن ينصب نفسه كهيئة قضائية في ظروف خاصة. فهو ينظر في القضايا المتعلقة بالنبلاء، والمسائل المتعلقة بالعفو كما أن دوره في مجال المحاكمات السياسية يعتبر من الأهمية بمكان : فالأشخاص يمثلون أمام مجلس اللوردات بناء على تهمة موجهة من مجلس العموم.

أما فيما يخص توزيع السلط إلى سلطتين لا إلى ثلاث سلط، فيستنتج من الدور الذي أناطه مونتيسكيو بالقاضي. هذا الدور الذي يقتصر على قراءة وترديد القانون ولهذا لا نرى الوجود الفعلي للسلطة القضائية.

ولهذا فإن كنا أمام سلطتين : تشريعية وتنفيذية، وأمام ثلاث إرادات : الملك، مجلس اللوردات ومجلس العموم، فالاعتدال عند مونتيسكيو يقتضي توزيع السلطة بين هذه الإرادات : الملك، النبلاء و«الشعب». وبعبارة أخرى البورجوازية، لهذا يتبين بأن المشكل الكامن وراء فصل السلط عند مونتيسكيو هو مشكل سياسي لا قانوني.[5] فهدفه حماية وحفظ طبقة النبلاء سواء من طرف الملك أم من طرف الشعب وتحقيق هيمنتها. ويتأكد هذا الأمر من خلال الاتجاه الذي يسير فيه تداخل السلط.[6] ففي حين يتمتع الملك بحق رفض المصادقة على القوانين فإن

(4 Charles Eisenmann, **l'esprit des lois et la séparation des pouvoirs**, in mélanges Carré de Malberg, 1933, pp. 163 et s.

(5 Louis Altusser, **Montesquieu la politique et l'histoire**, op. cit. p. 102.

(6) انظر نفس المرجع ص 104.

السلطة التشريعية لا يمكن أن تتدخل وتمارس جزئيا السلطة التنفيذية، ذلك أن مونتيسكيو يعتبر في هذا ضياع للسلطة التنفيذية وللحرية. كما أن التداخل الثاني الممنوع يتعلق بمنع امتلاك وممارسة السلطة القضائية من طرف الملك، ذلك أن هذا التداخل من شأنه أن يؤدي إلى التعسف والطغيان. والطغيان في نظره هو كل سياسة موجهة ضد النبلاء. لذا فإعجاب مونتيسكيو بالنظام الإنجليزي هو في الواقع إعجاب بالمكانة التي كان يحظى بها النبلاء من خلال تواجدهم في مجلس اللّوردات آنذاك.

II - **انتقادات الليبراليين** : يرى الليبراليون أن التطبيق العملي لنظرية فصل السلط قد أسفر عن نتائج تتعارض مع الهدف المتوخى منها : استقلال السلط وتخصصها. فمن الناحية التاريخية نجد أن الملك في أنجلترا، رئيس السلطة التنفيذية، كان يشكل جزءا من البرلمان ذلك أنه كان يتخذ مع وزرائه قرارات تنفيذية لا تختلف في العمق عن القوانين. كما أن المحاكم، في دولة تعتمد على العرف في تنظيمها الدستوري، تتجه إلى إرساء قواعد قانونية. هذا بالإضافة إلى أن مجلس اللوردات، وهو هيئة تشريعية كان ولا زال يتمتع باختصاصات قضائية. يضاف إلى ما سبق أن تطبيق فصل السلط في دولة ما يخضع للتنظيم الحزبي فيها، ويصبح مصيره موضع تساؤل في حالة ما إذا كانت الحكومة منبثقة عن الحزب الذي يتوفر على الأغلبية في البرلمان.

وتفيد أهم الانتقادات بأن تصنيف وظائف الدولة انطلاقا من نظرية فصل السلط عند مونتيسكيو يعتبر تقليدياً، ذلك أنه لكي يصل إلى أهدافه لجأ إلى تصنيف وظائف الدولة بالنسبة إلى القانون فهناك من يسنه (السلطة التشريعية)، وهناك من ينفذه (السلطة التنفيذية) وهناك من يطبقه على أساس الخلافات الناجمة بصدده (السلطة القضائية). فنشاط الدولة يتجلى تبعاً لهذا في إصدار قواعد عامة وملزمة من جهة، وتطبيقها سواء بقرارات تنفيذية أو بأحكام قضائية. إلا أننا بهذه الطريقة نغفل نقطة مهمة، تلك التي تقضي بأن دور السلطة التنفيذية يتجاوز

التنفيذ ليكتسح التشريع، إن الأمر «يتعلق بسلطة المبادرة التي تقوم بوظيفة إجمالية».[7] ذلك أنه من غير المتصور أن تقتصر وظيفة السلطة التي تملك زمام الحكم في الدولة ـ وهذا من ناحية قانونية ـ على التنفيذ. فالواقع العملي يفيد بأن الحكومة قد تتدخل بطريقة غير مشروطة، لتصدر قواعد عامة وملزمة، وهذا النشاط يدخل في مجال الوظيفة الحكومية. وقد تتدخل في إطار قاعدة قانونية سابقة لتفصل فيها أو تدققها وتلتزم باحترامها، وهذا يدخل في مجال وظيفتها التنفيذية.[8]

فوظيفة الحكومة إذن لاتنحصر في النشاط الدبلوماسي والتنفيذي، بل تتجاوزه إلى التشريع. هذه الوظيفة أملتها ضرورات التطور الاقتصادي والاجتماعي في البلدان الغربية، خصوصا لما قامت أزمات اقتصادية ومالية، أو أحوال تتطلب صدور تشريعات مستعجلة، كالحرب أو خطر الحرب. فبعد أن تدخلت الحكومة في مجال التشريع بواسطة إصدار مراسيم تشريعية بناء على تفويض من البرلمان، أصبحت تستمد هذا الحق من نص الدستور نفسه الذي يحدد في غالب الأحيان نطاق السلطة التشريعية، ويجعل كل ما يخرج عن هذا التحديد من اختصاص السلطة التنظيمية. هذا الشكل هو الذي تبناه دستور 1958.

بعد هذا العرض المختصر حول نظرية فصل السلط نتطرق إلى الأشكال التي يتخذها النظام التمثيلي، والتي تتحدد حسب التأويلات التي عرفتها نظرية فصل السلط. هذه التأويلات التي فرضتها بالأساس ظروف تاريخية، تتحدد بالنظر إلى الدور الذي يمكن أن تلعبه الملكية في ظل النظام السياسي. فكان النظام البرلماني كمرادف للفصل المرن بين السلط، أما الفصل الحاسم بين السلط، فقد

8) Georges Burdeau, **droit constitutionnel et institutions politiques,** op. cit. p. 171.

7) André Mathiot, **Le pouvoir exécutif dans les démocraties d'occident,** Les cours de droit, Institut d'études politiques de Paris, pp. 37, 47 et s.

عرف تطبيقات سواء في دول ملكية (فرنسا ودستور 1791) أم في دول جمهورية، ويترتب عنه ما يعرف بالنظام الرئاسي. بالإضافة إلى هذين الشكلين سنتولى دراسة نظام الجمعية.

المبحث الثاني

النظام البرلماني

يعتمد النظام البرلماني على الفصل والتعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، مع الرقابة المتبادلة بينهما. إلا أن هذا النظام الذي اختلفت المقاييس لتعريفه، ويعرف حاليا تطبيقات مختلفة، لا يعتبر وليد تأملات نظرية، إنما ثمرة تطور تاريخي طويل. إنه نشأ في أنجلترا في القرن الثامن عشر عندما انتقلت السلطة من ملك غير مسؤول إلى حكومة مسؤولة أمام البرلمان. هذا النظام لا يزال موضوع تطور نظرا لتطور الظروف الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، الشيء الذي يترتب عنه ضرورة تكييف تعريفه طبقا للمعطيات الجديدة. لذا فمقاييس تعريفه مختلفة **(الفرع الأول)**، سنتوقف عندها قبل أن نبحث في عناصره التي تتشكل من ثنائية السلطة التنفيذية **(الفرع الثاني)**، التعاون بين السلطتين التنفيذية والتشريعية **(الفرع الثالث)**، ووسائل الرقابة المتبادلة بينهما **(الفرع الرابع)**.

الفرع الأول ـ اختلاف المقاييس لتعريف النظام البرلماني

هناك من يعرف النظام البرلماني بالنظر إلى مبدإ التوازن بين السلط (I)، كما أن هناك من يعرفه بالنظر إلى المسؤولية الوزارية (II)، إلا أن اختلاف المقاييس يجد تفسيره في كون النظام البرلماني وليد لحظة تاريخية معينة (III).

I - **مقياس التوازن بين السلط :** هناك من يعرفه بالنظر إلى مقياس التوزان القائم بين السلط.[9] وتبعا لهذا فالنظام البرلماني الذي يعتمد على الفصل والتعاون المتبادل بين السلط مع الرقابة القائمة بينهما يعتمد على أمرين أساسيين : المسؤولية الوزارية وحق حل البرلمان. وتتلخص مبادئه في كونه النظام الذي يوجد فيه رئيس أعلى للدولة (قد يكون ملكا أو رئيس جمهورية)، يمارس اختصاصاته بواسطة حكومة مسؤولة أمام برلمان منتخب من الشعب، يمكن أن يثق فيها فيبقيها، أولا يثق فيها فيسقطها. وتملك الحكومة أن تطلب إلى رئيس الدولة حل البرلمان للاحتكام إلى الشعب بواسطة انتخابات جديدة. نضيف إلى أن التوازن الذي يجد أساسه في التعاون والرقابة المتبادلة بين السلطتين، يجد أساسه أيضا داخل كل سلطة من السلط. فالسلطة التنفيذية ثنائية، تتألف من رئيس أو ملك غير مسؤول، وحكومة يرأسها وزير أول مسؤول يتولى مهام السلطة التنفيذية. أما السلطة التشريعية فتتألف من مجلسين : مجلس أدنى منبثق عن الانتخابات المباشرة، مجلس أعلى منبثق عن الانتخابات غير المباشرة، أو التبني أو الوراثة. هذه النظرية التي ظلت مهيمنة خلال القرن التاسع عشر فسحت المجال لأخرى سنتطرق لها في النقطة التالية :

II - **مقياس المسؤولية الوزارية :** هناك من يعرفه بالنظر إلى المسؤولية الوزارية باعتبارها حجر الزاوية في النظام البرلماني[10] فهو يتميز، بصفة عامة، بالتعاون بين السلطتين التنفيذية والتشريعية. فإن كانت السلطة التنفيذية مستقلة عن السلطة التشريعية فإنها مسؤولة أمام هذه الأخيرة. وللتوضيح نضيف بأن تعريفه حسب هذا المقياس تطور تبعا للظروف التي خضع لها في بداية الأمر. فإذا كان يعرف بأنه النظام الذي يعود فيه تسيير الشؤون العامة إلى الملك وإلى البرلمان بواسطة حكومة مسؤولة أمام هذا الأخير، فإنه أصبح يعرف

(9) P. Lalumière, A. Demichel, **Les régimes parlementaires européens**, op. cit. pp. 37 et s.

(10) انظر نفس المرجع ص 41.

بأنه النظام الذي تتولى فيه الحكومة تسيير شؤون الدولة، هذه الحكومة التي تبقى مسؤولة أمام الهيئة التمثيلية.

III - **النظام البرلماني وليد لحظة تاريخية معنية :** إلا أن المقاييس السالفة، على الرغم من اختلافها تتحدد بالنظر إلى الظروف التاريخية التي نشأ فيها هذا النظام. فإذا كانت أنجلترا تعتبر مهد النظام البرلماني، فإن تلك التعريفات أو المبادئ تتفق مع مرحلة معينة من تطور نظامها السياسي. فالنظام البرلماني هو الذي سمح آنذاك بالتوفيق بين سلطتين : السلطة الملكية، وسلطة البرلمان المنبثقة عن التمثيل الشعبي، بين سلطة الملكية التي أصبحت تتلاشى شيئا فشيئا وسلطة البرلمان التي أصبحت تزداد أهمية سنة بعد أخرى. فهو يبدو كصيغة انتقالية بين عهد الملكية وعصر سيادة «الشعب»، وبعبارة أخرى بين عهد الارستقراطية وعصر البورجوازية، ويستمد تبعا لهذا عناصره من الماضي ومن المستقبل.[11] إلا أنه اتخذ أبعاداً أخرى مع دمقرطة النظام البرلماني وتطور المعطيات السياسية والاقتصادية والاجتماعية. إن مايعبر عن هذا التطور هو أن ما كان يسمى بالنظام البرلماني الثنائي أصبح يعرف بالنظام البرلماني الأحادي.[12] فالنظام البرلماني الثنائي، الذي ارتبط بتحديد سلطات الملكية، يفترض وجود مركزين لتوجيه الحياة السياسية : الأول في الهيئة التنفيذية والثاني في الهيئة التمثيلية. وكنتيجة لهذا، فالحكومة التي تربط بين هاتين السلطتين مسؤولة أمام الملك وأمام مجلس النواب. أما النظام البرلماني الأحادي فقد ارتبط بتلاشي سلطات الملكية، وفي إطاره لا يلعب رئيس الدولة إلا دوراً شرفياً في حين أن الحكومة تبقى مسؤولة أمام الهيئة التشريعية المنبثقة عن الإرادة الشعبية.

(11) Georges Burdeau, **Le droit constitutionnel et institutions politiques**, op. cit., p. 151.

(12) انظر نفس المرجع ص 152.

وإذا كانت الحكومة تعتبر حجر الزاوية في النظام البرلماني، وأنجلترا هي مهد هذا النظام، فلا بأس في أن نذكر بأن ظهور منصب الوزير الأول في هذا البلد كان وليد عوامل متعددة. فقد لعبت مجموعة من الثورات دوراً لايستهان به في تحديد سلطات الملك (ثورة 1648، وثورة 1688)، وبهذا أصبح دوره يقتصر على تنفيذ القوانين. كما أن مسألة الأشخاص لعبت دوراً مهما في ظهور منصب الوزير الأول. فمنذ سنة 1714 تعاقبت على أنجلترا مجموعة من الملوك من أسرة هانوفر كان أولهم يجهل اللغة الإنجليزية ولهذا كف عن رئاسة الحكومة. والثاني لم يستطع أن ينتزع من الوزراء الاستقلال الذي سبق أن حققوه. أما الثالث والرابع فقد كانت شخصيتهما ضعيفة. ومنذ سنة 1737 بدأ حكم الملكة فكتوريا Victoria التي بذلت كل جهودها لإحاطتها بوزراء يتمتعون بكفاءة بالغة. ويعتبر ولبول Walpole أول رئيس للحكومة حيث استمر في منصبه من سنة 1721 إلى سنة 1742. بعد هذه اللمحة الموجزة نعرض بالتوالي إلى عناصر النظام البرلماني.

الفرع الثاني : ثنائية السلطة التنفيذية

إذا كان البرلمان يتمتع بمكانة سامية بين المؤسسات نظرا لأنه ينبثق عن الانتخابات، فإن تحقيق التوازن يتأتى بتحقيق الاستقلال للسلطة التنفيذية. هذا الاستقلال يتحقق عن طريق ثنائية السلطة التنفيذية. فهذه الأخيرة، في النظم البرلمانية، تتألف من رئيس الدولة (ملك أو رئيس جمهورية) وحكومة تتألف من الوزراء، يرأسها وزير أول.

فرئاسة السلطة التنفيذية تسند إلى شخص مستقل عن البرلمان (ملك أو رئيس جمهورية). ونذكر بأن النظام البرلماني ظهر في الدول الملكية في أروبا، ومعظم هذه الأخيرة تعيش في ظل هذا النظام. ويعتبر رئيس السلطة التنفيذية، أي رئيس الدولة، غير مسؤول من الناحية السياسية. فعدم المسؤولية لا تقتصر على المسائل الجنائية بل تشمل التصرفات السياسية انطلاقا من الفكرة القائلة بأن

«الملك لا يخطئ». وتختلف اختصاصاته من دولة إلى أخرى. وعلى العموم فهي تتعلق بالمسائل الآتية : حل البرلمان، حق إصدار القانون، توجيه خطابات، إلى البرلمان، تسمية الوزراء والوزير الأول، تعيين القضاة والموظفين السامين، قيادة الجيش.. الخ. وكنتيجة لعدم مسؤولية الملك فإن كل قراراته موقعة من طرف الوزير المعني بالأمر. وعدم المسؤولية هاته هي التي تفترض وجود هيئة أخرى تتحمل المسؤولية. هذه الهيئة تتمثل في حكومة يرأسها وزير أول. وتتألف من وزراء مسؤولين بالتضامن. وتلعب دور الرابطة بين رئيس الدولة والبرلمان.

وإذا كانت الممارسة الفعلية لسلطات رئيس الدولة تعود للوزير الأول أو للحكومة بصفة عامة، فإن الأمر لم يكن كذلك في النظام البرلماني الثنائي. فقد كانت ثنائية السلطة التنفيذية تعبر عن توزيع فعلي للمهام بين رئيس الدولة والوزير الأول. وكانت الحكومة المسماة من طرف الملك مسؤولة أمامه وأمام البرلمان. أما في الوقت الحاضر، أو بالأحرى في ظل النظام البرلماني الأحادي، فقد تلاشت سلطات الملك الذي أصبح يلعب دوراً شرفياً ورمزياً، واختفت مسؤولية الحكومة أمامه، وأصبحت ممارسة اختصاصاته تعود للوزير الأول. فالملك هنا يسود ولا يحكم، فلا سلطة حيث لا مسؤولية، وحيث توجد السلطة توجد المسؤولية. أما إذا كان الملك يحتفظ بدوره في تسمية الوزراء، فإنه يزكي تسمية لم تعد من اختصاصه. فالوزراء يختارون من بين البرلمان، أو بالأحرى من بين الحزب الفائز بالأغلبية البرلمانية. كما يتقيد الملك بتعيين زعيم الأغلبية الفائزة في الانتخابات كرئيس للوزراء. إلا أن رئيس الدولة قد يلعب دورا ذا أهمية في هذه التسمية، وذلك في حالة ما إذا لم يفز أي حزب بالأغلبية المطلقة في البرلمان.

الفرع الثالث : التعاون بين السلطتين التنفيذية والتشريعية

إن التعاون بين السلطتين التنفيذية والتشريعية يتأتى بواسطة الحكومة التي تقوم بدور الوساطة بين رئيس الدولة والبرلمان. وتسمى الحكومة من طرف

الملك، وغالبا ما يكون رئيس الحكومة هو زعيم الأغلبية البرلمانية، ويتولى اختيار أعضاء الحكومة وعرضهم على موافقة الملك أو رئيس الدولة.

وتحدد الحكومة السياسة العامة التي تكون مسؤولة عنها أمام البرلمان. وهذه الطبيعة السياسية للحكومة تقتضي أن تكون وحدة قائمة بذاتها. وتمتد هذه الوحدة إلى المسؤولية التضامنية. ويتخذ اجتماع الوزراء صورتين : فهو يسمى مجلس الوزراء إذا حضره رئيس الدولة، ومجلس الحكومة إذا لم يحضره رئيس الدولة. إلا أن هذا التجانس الوزراي يتوقف أولا على التنظيم الحزبي والظروف التي تجتازها البلاد. فقد توجد حكومات متجانسة يكون بقاؤها في الحكم رهيناً بالظروف التي كانت السبب في وجودها كالحكومات الائتلافية.

وتتجلى مظاهر التعاون بين السلطتين في مشاركة الحكومة في الوظيفة التشريعية، فيكون لها حق تقديم مشاريع قوانين أمام البرلمان. ومما يساعد على هذا التعاون الجمع بين عضوية البرلمان والحكومة، فيكون للوزراء - بحكم عضويتهم في البرلمان - حق الحضور في جلساته والاشتراك في المداولات المتعلقة بمشاريع القوانين المعروضة عليه، وإن اقتضى الأمر، الدفاع عن سياسة الحكومة. كما يشاركون في التصويت لإبداء رأيهم في المسائل المطروحة أمام البرلمان للمناقشة. أما البرلمان فيشارك في أعمال السلطة التنفيذية عن طريق موافقته على الميزانية السنوية أو بإصداره قرارات بتفويض التشريع.

الفرع الرابع : وسائل الرقابة المتبادلة بين السلطتين

إن أخطر وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة تتجلى في المسؤولية السياسية التي يقابلها حق حل البرلمان. كما أن هناك وسائل أخرى للرقابة على أعمال الحكومة، وتتجلى في السؤال والاستجواب والتحقيق البرلماني.

I - **المسؤولية السياسية** : تعني سحب الثقة من الحكومة. فهي تضامنية باعتبار أن الوزراء مسؤولون بالتضامن عن السياسة العامة للحكومة،

وتستتبع سقوط الحكومة بمجموعها. وقد تكون فردية حيث تستتبع سقوط الوزير وحده، كما قد تؤدي إلى سقوط الحكومة بمجموعها إذا أعلن الوزير الأول تضامن الحكومة معه. وسنتولى في هذا المجال دراسة مبدأ المسؤولية السياسية (1)، تحديد جذورها (2)، للانتهاء بتطورها (3).

1 - **المبدأ** : إذا كانت الحكومة تحدد سياستها بكل حرية، فهي لا يمكن أن تنفذها إذا لم تكن تتوفر على ثقة البرلمان. فالخلاف بينهما يمكن أن يؤدي إلى الإطاحة بالحكومة التي تقدم استقالتها. هذه النتيجة يمكن التوصل إليها بواسطة مسطرتين :

- سحب الثقة : وتعود المبادرة إلى الحكومة التي تطرح مسألة الثقة حول البرنامج الذي تعتزم تطبيقه أو حول مسألة معينة، فإذا رفضها البرلمان، سقطت الحكومة.
- التصويت على ملتمس الرقابة : وتعود المبادرة هنا إلى أعضاء البرلمان. فإذا تمت المصادقة على نص ملتمس الرقابة وجب على الحكومة الاستقالة.

2 - **جذور المسؤولية السياسية** : ظهرت المسؤولية السياسية لأول مرة في أنجلترا في القرن الثامن عشر. وقد جاءت نتيجة لتطور ما كان يسمى بالمسؤولية الجنائية التي كانت تطبق ابتداء من القرن الرابع عشر (1396). ففي هذا الظرف تمكن مجلس العموم أن يخول لنفسه حقاً يقضي باتهام الوزراء، والموظفين السامين، والقضاة، وكان الاتهام ينصب على إسناد جريمة للوزير من طرف مجلس العموم وتجري المحاكمة من طرف مجلس اللوردات الذي كانت له سلطة مطلقة في تكييف الجريمة وتحديد العقوبة التي قد تكون جسمية. ففي سنة 1640 حكم على مستشارين من مستشاري الملك بالإعدام ومصادرة أموالهما. ويرجع تاريخ التحول من المسؤولية الجنائية إلى المسؤولية السياسية مع الوزير الأول ولبول Walpole سنة 1742 الذي فضل الاستقالة من منصبه ونتيجة لاستقالته وقع التخلي عن الاتهامات المنسوبة إليه. هذا عن المسؤولية الفردية، أما تاريخ المسؤولية الجماعية والتضامنية فيرجع إلى سنة 1782 مع الوزير الأول نورث

North هذا الأخير كان أداة في يد الملك لتنفيذ سياسته، لذلك كان لابد له من البحث عن أنصار يعتمد عليهم، واستطاع أن يجمع أغلبية من أعضاء مجلس العموم تؤازره في سياسته. لكنها سرعان ما أخذت تتفكك، وبدأ البرلمان في معارضة سياسته تجاه المستعمرات الأميركية، وأدى هذا الصراع إلى الاستقالة التضامنية للحكومة. هذه الاستقالة التضامنية استقرت سنة 1841 مع حكومة مِلبُورن Melbourne.

3 ـ **تطور المسؤولية السياسية :** إذا كانت الحكومة في النظام البرلماني الثنائي مسؤولة أمام الملك وأمام البرلمان، فإنها لم تصبح ـ في النظام البرلماني الأحادي ـ مسؤولة إلا أمام البرلمان أو بالأحرى أمام الهيئة المنبثقة عن الانتخابات المباشرة. وإذا كنا نعرف أنه في إطار هذا النظام تتركز السلط في يد الهيئة التشريعية، فإن النتائج التي تترتب عن المسؤولية السياسية أصبحت تختلف من بلد إلى آخر وذلك حسب التنظيم الحزبي فيها.[13]

ففي الدول ذات التنظيم الحزبي الثنائي كأنجلترا، فقدت هذه المسطرة فعاليتها باعتبار أن الحكومة تنبثق عن الأغلبية البرلمانية، ومن غير المتصور أن تستعمل هذه الأخيرة سلطاتها للإطاحة بالحكومة.

أما في الدول ذات التنظيم الحزبي المتعدد، حيث تنعدم أغلبية برلمانية متماسكة، فقد أصبحت المسؤولية السياسية عرقلة أمام استقلال السلطة التنفيذية، وبهذا أصبحت الحكومة أداة في يد البرلمان لتنفيذ سياسته. فوجودها يخضع لإرادته، الشيء الذي يترتب عنه عدم الاستقرار الحكومي، وانحراف النظام البرلماني إلى نظام الجمعية. وقد أدى هذا الواقع إلى البحث عن وسائل لتقييد استعمال هذه المسطرة وذلك في إطار عقلنة البرلمان. وبهذا عمدت أغلب الدساتير الأروبية، في الفترة الممتدة بين الحربين العالميتين، إلى النص على التقنيات التي

(13) Pierre Pactet, **L'évolution contemporaine de la responsabilité gouvernementale dans les démocraties pluralistes**, le pouvoir Mélanges offerts à Georges Burdeau, op. cit., pp. 191 et s.

من الضروري توفرها لسحب الثقة من الحكومة. نذكر منها وجوب تصويت واضح ودقيق على مسألة الثقة (المادة 54 من دستور فيمار 1919)؛ وجوب توفر أغلبية مطلقة من الأعضاء المؤلفة للجمعية، وبهذا عدم الاقتصار على الأغلبية النسبية لاستقالة الحكومة (المادة 4 من الدستور الإسباني لسنة 1931).

إلا أن عقلنة البرلمان باءت بالفشل. فالتنظيم الحزبي بقي بعيداً على كل إعادة نظر في التنظيم الدستوري. ففي البلاد التي تتعدد فيها الأحزاب، أصبحت الخلافات بين هذه الأخيرة تسوى على حساب الحكومة التي أصبحت تستقيل بغض النظر عن كل التقنيات الدستورية.[14] فالحكومة أصبحت تعتبر نفسها مرغمة على الاستقالة، عندما يقع خلاف بين الأحزاب التي تشكل الائتلاف الحاكم، أي دون أن تسحب منها الثقة من طرف البرلمان. هكذا يقع تجاوز النصوص الدستورية، وتتم استقالة الحكومة، ويظل عدم الاستقرار الحكومي قائماً.

II ـ **حل البرلمان :** إن هذا الحق يقابل المسؤولية السياسية للحكومة. سنتولى أولا تحديده من ناحية المبدأ (2)، ثم التعرض إلى جذور حق حل البرلمان (2)، وأخيراً إلى الممارسة الفعلية لهذا الحق (3).

1 ـ **المبدأ :** تقابل المسؤولية السياسية للحكومة حق السلطة التنفيذية في حل مجلس النواب. فاذا كان من حق هذه الأخيرة ـ بدلا من أن تستقيل ـ أن تطلب إلى رئيس الدولة ممارسة حقه في حل البرلمان، أو بالأحرى المجلس الأدنى، حتى تحتكم إلى الناخبين في خلافها مع البرلمان. فإذا كانت نتائج الانتخابات في صالح الحكومة بقيت وازدادت سياستها قوة، وإلا كان عليها أن تستقيل.

2 ـ **جذور حل البرلمان :** إن ما أصبح يعرف بحق حل البرلمان كان يعرف بالحل الملكي للبرلمان. فقد كان سلاحا يستعمله الملك في حالة حدوث خلاف بينه وبين مجلس العموم أو لإقالة الوزراء عندما يكون في موقع قوة يسمح

(14) انظر نفس المرجع ص 196-197.

له بالاستغناء عنهم. إلا أن هذا الحق عرف صورة جديدة مع حكومة وِلْيَام پيت William Pitt الذي حل محل نورث North. فرغم معارضة مجلس العموم لسياسته فإنه لم يجد نفسه مجبرا على الاستقالة، واستمر في الحكومة، وبدأ يعرف البلاد ببرنامجه الإصلاحي رغم تصويت الأغلبية ضده 16 مرة خلال ثلاثة أشهر. وعندما شعر بأن الناخبين يتبنون أفكاره الإصلاحية عمد إلى حل مجلس العموم وجعل من الناخبين هيئة تتولى الحسم في الخلاف بينه وبين مجلس العموم، وبناء على نتائج الانتخابات فقد خصومه 160 مقعداً، وهكذا أصبح حق حل البرلمان وسيلة في يد الحكومة للاحتكام إلى هيئة الناخبين. ولم يتأكد هذا الحل كمبدإ دستوري إلا سنة 1841 مع روبير بيل Robert Peel عند الإطاحة بحكومة ملبورن Melbourne.

3 - **الممارسة الفعلية لحق حل البرلمان :** منذ سنوات قليلة كانت جميع الدساتير تنص على حق حل البرلمان. إلا أننا نلاحظ حاليا أن بعضها لا ينص عليه (دستور النرويج مثلا)[15] مما يطرح إشكالاً يتعلق بضرورة توفره كعنصر من عناصر النظام البرلماني. كما أننا نلاحظ أن استعمال هذه المسطرة أصبح نادراً، وتحول عن الهدف المتوخى منه في بداية الأمر، هذا الهدف الذي يجعل منه أداة في يد الحكومة تستعملها لتحكيم هيئة الناخبين عندما ينشب خلاف بينها وبين البرلمان. نضيف إلى هذا أن التحول إلى النظام البرلماني الأحادي قد وضع موضع التساؤل وجود هذا الحق نفسه، ودفع البعض إلى اعتبار هذا النظام - أي البرلماني الأحادي - نظام الجمعية.[16]

ففي فرنسا طرحت مسألة مشروعية استعمال هذا الحق من طرف هيئة تنفيذية غير منتخبة ضد هيئة تشريعية منبثقة عن الانتخابات المباشرة (1877). ولهذا وقع التفكير في تقييد ممارسة هذا الحق بمجموعة من الشروط (دستور

15) P. Lalumière, A. Demichel, **Les régimes parlementaires européens,** op. cit., p. 40.

16) Bernard Chantebout, **Le régime parlementaire moniste, gouvernement d'assemblée,** in le pouvoir, mélange offerts à Georges Burdeau, op. cit. pp. 43 et s.

فرنسا 1946). ونشير إلى أن الدستور الألماني لا يسمح بحل الهيئة المنبثقة عن التمثيل الشعبي إلا عندما تعبر هذه الأخيرة التي أقالت الحكومة عن عجزها في إيجاد خلف لها. في هذا الإطار استعمل المستشار الألماني ڤيلي براند Willy Brandt هذا الحق سنة 1972. ورغم هذه العراقيل فقد أصبح هذا الحق - بصفة عامة - وسيلة لإجراء الانتخابات قبل أوانها وذلك باختيار الحكومة الظرف الملائم لإجرائها.

ونذكر بأن ممارسة هذا الحق تتأثر بالتنظيم الحزبي في الدولة. ففي أنجلترا، حيث الثنائية الحزبية الحاكمة، والحكومة التي تتعهد بتطبيق برنامج الحزب الحاكم، تنعدم فعاليتها كوسيلة للضغط. لذا فإن فعاليتها تتأتى في الدول المتعددة الأحزاب. هناك، يمكن تصور خلاف بين الحكومة والبرلمان. إلا أن نتائج التحكيم إلى الهيئة الانتخابية قد تسفر عن انتخاب جمعية تشريعية تكون بنيتها السياسية كالسالفة، وبهذا لا يسوى حل البرلمان الخلاف الذي نشب بين الحكومة والبرلمان.

ومع كل ما سبق يبقى حق حل البرلمان عنصرا أساسيا من عناصر النظام البرلماني. فهو وحده الكفيل لإيقاف انحراف النظام البرلماني إلى نظام الجمعية.

المبحث الثالث

النظام الرئاسي

يعتمد النظام الرئاسي على الفصل المطلق بين السلط، وذلك بتحقيق استقلال بعضها عن بعض. وتتلخص خصائصه التي تميزه في نفس الوقت عن النظام البرلماني في النقط التالية :

1 - وجود رئيس منتخب من الشعب، يستأثر بالسلطة التنفيذية. فطريقة انتخابه تجعله على قدم المساواة مع البرلمان، ذلك أن السلطة التنفيذية، كالسلطة التشريعية، تستمد سند وجودها من الشعب.

2 - توزيع السلط بطريقة حاسمة، وهذا ما يتجلى من استقلال بعضها عن بعض. فالسلطة التشريعية تستأثر بمهام التشريع، كما أن السلطة التنفيذية تعتبر من اختصاص رئيس الدولة ومساعديه.

3 - غياب وسائل الضغط والرقابة المتبادلة بين السلط. فرئيس الدولة في هذا النظام لا يملك حل البرلمان أو أحد مجلسيه، أو تأجيل دورات انعقاده، أو حق التقدم بمشروعات قوانين هو أو أحد مساعديه. كما أن السلطة التشريعية لا تملك محاسبة السلطة التنفيذية على أعمالها. فليس لها حق تقديم أسئلة أو استجوابات إلى الرئيس أو أحد مساعديه، كما أنها لا تملك سحب الثقة منهم.

إلا أن هذه المعالم المستخلصة من خلال قراءة سريعة لدستور الولايات المتحدة التي تعتبر نموذج النظام الرئاسي الكلاسيكي لا تعتبر مبادئ جامدة. فهي أولاً وليدة ظروف تاريخية، حيث يعتبر النظام الدستوري للولايات المتحدة نقلاً للنظام السياسي الذي كان سائداً في أنجلترا، في بداية القرن الثامن عشر، إلى دولة ذات طابع جمهوري وفيدرالي. كما أن قراءة متأنية للدستور الأميركي تبين لنا وجود نوع من التداخل بين السلط رغم الفصل الشديد بينها، بالإضافة إلى أن هذا التداخل فرضه الواقع والتطبيق العملي للدستور وهذا ما سنتولى توضيحه من خلال عرضنا للسلطة التنفيذية **(الفرع الأول)**، السلطة التشريعية **(الفرع الثاني)**، الاستثناءات على الفصل الشديد بين السلط **(الفرع الثالث)**، تطور النظام الرئاسي **(الفرع الرابع)**.

الفرع الأول : السلطة التنفيذية

إن استقلال السلطة التنفيذية والمساواة بينها وبين السلطة التشريعية يأتي من كونها منتخبة من الشعب، (I) ومن خلال اختصاصاتها (II) حيث ان رئيس الدولة هو رئيس السلطة التشريعية.

I - **انتخاب الرئيس** : إن إسناد السلطة التنفيذية إلى رئيس منتخب يجد مبرره في مجموعة من الظروف التاريخية.[17] فقد كانت السلطة التنفيذية في القرن الثامن عشر، مخولة إلى ملك يسأل أمامه الوزراء. إلا أن الأميركيين، نظراً لما عانوه من موقف الملك جُورْج الثالث إزاءهم، وحتى لا يبتعدوا عن النموذج البريطاني، خولوا السلطة التنفيذية إلى رئيس يسأل أمامه الوزراء. وبما أن واضعي الدستور كانوا يحذرون من الشعب نظرا لكونهم لبيراليين أكثر من ديموقراطيين، فإنهم قرروا إجراء انتخابه على درجتين.

ويساهم الحزبان الرئيسيان في الانتخابات مساهمة فعالة. فكل حزب يعقد مؤتمرا يشكل بطريقة خاصة ويختار مرشحيه للانتخابات الرئاسية، أما من الناحية الدستورية، فكل ولاية تختار عددا من الناخبين يساوي عدد ممثليها في الكونغريس، شرط ألا يكون من بينهم أحد أعضاء الكونغريس أو طائفة من كبار الموظفين، وهؤلاء الناخبون الرئاسيون هم الذين يتولون انتخاب الرئيس. وقد كانت الولايات تتمتع بحرية تنظيم هذه الانتخابات. فالبرلمانات المحلية كانت تختار ناخبي رئيس الجمهورية. إلا أن العرف جرى على إسناد هذه المهمة إلى الشعب. وقد كانت ولاية كاليفورنيا الجنوبية هي آخر ولاية تعطي هذا الحق لمواطنيها وذلك في سنة 1860، لذا فالرئيس ينتخب في الواقع من الشعب، ولكن على درجتين.[18]

وينتخب الرئيس لمدة أربع سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة، وذلك بمقتضى التعديل الدستوري رقم 22 لسنة 1951. وتجدر الإشارة إلى أن الصياغة الأصلية لدستور الولايات المتحدة لم تكن تضع قيدا على إعادة انتخاب نفس الرئيس مرات متعددة. ولكن الرئيس روزفلت، تجاوزاً للتقليد الذي يقضي بإعادة الترشيح

(17) Bernard Chantebout, **Le droit constitutionnel et science politique**, op. cit., p. 108.

(18) حول ظاهرة الخصوصيات التي تتميز بها الانتخابات الرئاسية في الولايات المتحدة يراجع الكتاب الآتي
Rolant Perry, **Eléctions sur ordinateur**, éditions Robert Laffont bonuel, 1984

لمنصب الرئاسة مرة واحدة، رشح نفسه للرئاسة ونجح ثلاث مرات متتالية، الشيء الذي أدى إلى التعديل المذكور أعلاه. وإذا فرض وتساوى المرشحان في عدد الأصوات، فإن مجلس النواب يختار بالاقتراع السري الرئيس من بين هذين المرشحين، ويتولى مجلس الشيوخ انتخاب نائب رئيس الجمهورية.

أما فيما يتعلق بنائب الرئيس، فإنه ينتخب في نفس الوقت بنفس الطريقة التي ينتخب بها الرئيس. وفي حالة انتخابه فإن مهمته تقتصر على رئاسة مجلس الشيوخ، إلا أنه يعدل عن ممارستها، نظرا لأنها لا تخوله الحق في المشاركة في المناقشات، لصالح رئيس منتخب من بين أعضاء مجلس الشيوخ. وفي حالة شغور منصب الرئاسة، يتولى نائب الرئيس مهام رئاسة الجمهورية. وقد أدخل التعديل الدستوري رقم 25 الذي بدأ تطبيقه سنة 1967 تعديلات تتعلق بمركز نائب الرئيس، ويحتوي على نصين أساسيين :

النص الأول ينظم حالة عجز رئيس الجمهورية بسبب مرضه. ومنذ هذا التعديل أصبحت هناك حالتان متميزتان لحلول نائب الرئيس محل الرئيس. الحالة الأولى، عندما يقدم رئيس الجمهورية إعلانا مكتوبا إلى رئيس مجلس النواب يشير فيه إلى عجزه عن ممارسة مهام منصبه، ويعهد بمهام الرئاسة بصفة مؤقتة إلى نائبه ؛ الحالة الثانية، عندما تكون مبادرة الحلول نابعة من المؤسسات الأخرى : نائب الرئيس، أو أغلبية الوزراء، أو أغلبية الكونغريس، التي توجه خطابا مكتوبا لرئيس مجلس الكونغريس.

النص الثاني يقضي بأنه في حالة شغور منصب نائب رئيس الجمهورية، يتولى هذا الأخير تعيين نائب الرئيس.

II - **اختصاصات الرئيس** : إن وضع الرئيس وسلطاته شكلوا إحدى المشاكل الرئيسية التي واجهت واضعي دستور الولايات المتحدة الأميركية. وقد

كان هناك اتجاهان بالنسبة للموضوع : اتجاه يمثل الأقلية، يذهب إلى أن يكون الرئيس مجرد منفذ لإرادة السلطة التشريعية، لدرجة أن بعضهم كان يرى إسناد سلطة رئاسة الدولة إلى أكثر من شخص واحد، أما الاتجاه الثاني الذي تبنته الأغلبية وظهر في الدستور، فيرى أن يكون الرئيس شخصاً واحداً مزوداً بسلطات واسعة ومستقلا عن الكونغريس.

فالسلطة التنفيذية في النظام الرئاسي في الولايات المتحدة مخولة بمقتضى المادة الثانية من الدستور إلي رئيس الدولة. فهو خلافاً للرئيس في النظام البرلماني يسود ويحكم في آن واحد، وسلطته أكثر من مجرد التنفيذ. فهو المسؤول عن وضع السياسة العامة للبلاد، ووضع الخطط السنوية اللازمة في كافة المجالات الاقتصادية والاجتماعية.

ويتولى بالإضافة إلى السلطة التنفيذية. إدارة السياسة الخارجية للدولة الفيدرالية، ويساعده في هذا المجال وزير الخارجية الذي يسمى في الولايات المتحدة الأميركية، سكرتير الدولة. كما يتولى قيادة الجيش وتوجيه العلميات الحربية ويملك حق العفو. وبالإضافة إلى هذا فإن الرئيس يملك سلطة لائحية تخوله إصدار اللوائح التنفيذية اللازمة لوضع القوانين موضع التطبيق. ويرى البعض أن هذا الحق في وضع اللوائح من المسائل الأساسية التي أقرها الدستور نفسه للخروج عن قاعدة فصل السلطات.

ويتولى الرئيس تعيين الوزراء وله حق إعفائهم من مناصبهم. ورغم وجود نص دستوري يقضي بضرورة موافقة مجلس الشيوخ على تعيينهم - الشيء الذي كان سيشكل نواة تطور نحو نظام برلماني - فإن العمل جرى منذ بداية الحياة الدستورية على ترك كامل الصلاحية في هذا الميدان إلى الرئيس. ويسمى الوزراء سكرتيرون أو مساعدون ولا يكونون مجلس وزراء، بل يجتمعون تحت رئاسة رئيس الجمهورية، ولا يستطيع أي وزير أن تكون له سياسة خاصة. وقد عبر عن هذا الوضع الرئيس لنكولن بجملته الشهيرة «سبعة أصوات لا، صوت واحد نعم، نعم

هي التي تنتصر !!». كما يعين الرئيس عدداً كبيراً من كبار الموظفين بعضهم ينفرد بتعيينه، والبعض الآخر يعينه بمشاركة مجلس الشيوخ. وإذا كان الرئيس يملك أن يعزل كبار الموظفين الاتحاديين الذين يعينهم، فإن قضاة المحكمة العليا، الذين يتولى تعيينهم بمشاركة مجلس الشيوخ، يصبحون بمجرد تسميتهم غير قابلين للعزل.

الفرع الثاني : السلطة التشريعية

تنص الفقرة الأولى من المادة الأولى من الدستور على أن السلطة التشريعية تتكون من مجلسين : مجلس النواب ومجلس الشيوخ، يكونان ما يسمى بالكونغريس الأميركي. والسبب الأساسي وراء تكوين السلطة التشريعية من مجلسين يكمن في تحقيق نوع من التوازن بين الدويلات الصغيرة والكبيرة من جهة، وإيجاد مظهر الدولة، الواحدة من جهة أخرى. لذلك سنبحث في انتخاب الكونغريس (I) قبل أن نتعرض لاختصاصاته (II).

I - انتخاب الكونغريس

نتعرض في بداية الأمر لانتخاب مجلس الشيوخ. ويقضي بأن تمثل فيه كل ولاية - صغر أو كبر حجمها بعضوين - بصرف النظر عن مساحتها وعن عدد سكانها - لمدة ست سنوات، على أساس تجديد أعضائه كل سنتين. وقد كان في المؤتمر الذي انعقد لوضع الدستور اتجاهان : فمبعوثو الدول الكبيرة كانوا يطمحون إلى أن تمثل كل دولة حسب عدد سكانها في مجلس الشيوخ بخلاف مبعوثي الدول الصغيرة الذين طالبوا وفرضوا تمثيل الولايات على قدم المساواة. ومن مكتسبات مطالبهم النص الدستوري الذي يقضي بمنع إعادة النظر في التمثيل المتساوي للدول في مجلس الشيوخ. وقد ترك أمر تعيين أعضاء مجلس الشيوخ إلى الهيئات

التشريعية للولايات، ولكنها تخلت عن هذه الصلاحية إلى الشعب الذي أصبح ينتخبهم مباشرة ابتداء من الربع الأخير من القرن التاسع عشر. وقد عممت هذه الممارسة بمقتضى التعديل الدستوري لسنة 1913.

أما مجلس النواب فيجرى انتخابه على أساس الدوائر الانتخابية التي تتخذ عدد السكان معياراً لها. لذا فهو يعكس صورة الدولة الواحدة. وينتخب بالاقتراع الاسمي ذي دورة واحدة لمدة سنتين. وهناك من يعتبر أن مدة وكالته القصيرة كوسيلة مراقبة في يد الشعب لممثليه.

2 - اختصاصات الكونغريس

أهمها الاختصاصات التشريعية التي يمارسها المجلسان على قدم المساواة باستثناء ميدان الضرائب الذي يعد من اختصاص مجلس النواب. وعندما ينتهي أي من المجلسين من النظر في تشريع معين يحال على المجلس الآخر. فإذا أقره المجلسان يحال التشريع على الرئيس. وفي حالة خلافهما حول مشروع قانون معين تكون لجنة للتوفيق، تتكون من أعضاء ممثلين للمجلسين، تسعى لحل الخلاف وذلك بإيجاد صيغة موحدة يوافق عليها المجلسان. وإذا تعذر الوصول إلى اتفاق يتم التخلي عن المشروع نهائياً. ولا يمكن للكونغريس تفويض التشريع إلى رئيس السلطة التنفيذية. ويرجع منع تفويض التشريع إلى سنة 1937، بقرار من المحكمة العليا.

كما يمارس الكونغريس سلطة التشريع الدستوري، انتخاب الرئيس أو نائب الرئيس في حالة تساوي نتائج الانتخابات بين المرشحين للرئاسة أو نيابة الرئاسة، ويرجع إليه حق مراقبة سير المرافق العامة والموظفين الفيدراليين. كما يتمتع مجلس الشيوخ بسلطات هامة في مجال تعيين الموظفين وفي مجال السياسة الخارجية (المصادقة على المعاهدات). فإذا قام الرئيس بإجراء المفاوضات وإبرام المعاهدات فإن التصديق عليها يجب أن يتم بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس الشيوخ،

وأحيانا يفشل الرئيس في الحصول على الأغلبية المطلوبة. وقد حدث ذلك بصدد معاهدة فرساي بعد الحرب العالمية الأولى. فقد اتخذ مجلس الشيوخ قراراً بأغلبية 49 صوتاً مقابل 35 ضد المعاهدة. وبالرغم من ذلك فقد تخلفت النسبة المطلوبة وكان يتعين لوجودها سبعة أصوات. وقد ترتب على ذلك عدم انضمام الولايات المتحدة إلى عصبة الأمم المتحدة رغم الدور الذي لعبته في إنشائها، وذلك وفقاً لسياسة العزلة التي كانت تنهجها آنذاك. إلا أن هذه المعارضة وقع تجاوزها باللجوء إلى ما يسمى بالاتفاقات التنفيذية التي يعقدها الرئيس في المسائل الثانوية.

الفرع الثالث : استثناءات على الفصل الشديد بين السلط

تتجلى هذه الاستثناءات من خلال التداخل الموجود بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية.

I دور السلطة التنفيذية في السلطة التشريعية : يتمثل هذا التأثير في حق الرفض، إعداد الميزانية والمشاركة في اقتراح القوانين. كما يضاف إلى ما سبق حق الرئيس في استدعاء إحدى مجلسي الكونغريس في دورة خاصة.

1 - حق «الفيتو»[19] : يصدر القانون في الولايات المتحدة بتصديق الرئيس. وله حق الاعتراض على مشاريع القوانين التي يصادق عليها الكونغريس. ويمكن لهذا الأخير أن يتجاوز اعتراض الرئيس بالتصويت على مشروع القانون بأغلبية الثلثين. وهناك ما يسمى «فيتو الجيب» (Pocket Véto). في هذه الحالة، إذا أحال الكونغريس مشروع القانون إلى الرئيس خلال العشرة أيام التي تسبق نهاية الدورة فإن بإمكانه أن يرفض التصديق عليه دون أن يكون مجبراً على إعادته إلى الكونغريس. وإذا أراد البرلمان أن يتجاوز رفض الرئيس فعليه أن يبدأ من جديد المسطرة التشريعية من بدايتها في الدورة التشريعية المقبلة ويحيله إلى رئيس

(19) انظر في هذا الصدد André Mathiot, **vie politique aux Etats-Unis et les tendances récentes**, Institut d'études politiques de Paris, les cours de droit Paris 1974-1975., Fascicule II, pp. 339 et s.

الجمهورية بأكثر من عشرة أيام قبل نهاية الدورة. وقد اسرف الرئيس روزفلت في استعماله خلال مدة رئاسته فمن بين 631 «ڤيتو» نجد 260 «فيتو الجيب». ولم يتجاوز الكونغريس إلا تسعة من الاعتراضات.

2 - إعداد الميزانية : لقد كان إعداد الميزانية يتم إلى غاية 1921، بواسطة لجنتين بالكونغريس : لجنة الموارد ولجنة النفقات، وذلك تطبيقاً لمبدإ الفصل بين السلطات. إلا أن هذا الإعداد أصبح من اختصاص رئيس الجمهورية بمقتضى تعديل 1921 بمساعدة مكتب الميزانية. وبعد ذلك يحال مشروع الميزانية على الكونغريس.

3 - المشاركة في اقتراح القوانين : تتم هذه المشاركة بطريقة مباشرة، وذلك بأن يعهد الرئيس إلى أحد أعضاء الكونغريس الذين تربطهم به علاقات شخصية بتقديم اقتراح بقانون، أعد نصوصه مكتب الجمهورية، أمام الكونغريس. كما قد تتم بطريقة غير مباشرة، وكمثال على ذلك، القوانين التي تكون ملحقة بالخطاب السنوي الذي يقدمه رئيس الجمهورية للبرلمان، ويكون بمثابة برنامج للنشاط التشريعي.

4 - حق الرئيس في استدعاء أحد مجلسي الكونغريس فقط في دورة خاصة. هذا السلاح كانت له أهميته خلال القرن التاسع عشر وبداية العشرين، حيث كان متوسط الاجتماعات السنوية للكونغريس، وإلى غاية 1940، يتراوح بين ثلاثة وأربعة أشهر.[20] هذه الدورات القصيرة كانت حافزاً لاستدعاء أحد المجلسين لدورة خاصة من طرف الرئيس عندما تقتضي الضرورة ذلك.

II دور السلطة التشريعية في السلطة التنفيذية : يتمثل في إجراء العزل، في السلطات المالية، دور مجلس الشيوخ، لجان البرلمان ولجان التحقيق القضائية.

(20) يذكر André Mathiot في مؤلفه الذي أشرنا إليه بأن دورة 1856 لم تستمر إلا عشرة أيام فقط. انظر نفس المرجع ص 111.

1 - **إجراء العزل** : ينص دستور الولايات المتحدة في الفقرة الرابعة من المادة الثانية على أن «يعزل الرئيس ونائب الرئيس وجميع الموظفين المدنيين للولايات المتحدة عند اتهامهم وإدانتهم بعدم الولاء أو الخيانة، أو الرشوة أو سواها من الجنايات «الجنح الخطيرة» ». وقد تم تصويت الكونغريس على اتخاذ إجراءات عزل الرئيس نيكسون بسبب قضية واترْچيتْ في 28 يوليه 1974. وفضل الرئيس الاستقالة من منصبه قبل إتمام إجراءات العزل (غشت 1974). وخلفه الرئيس فورد الذي أصدر عفواً شاملاً على المخالفات التي ارتكبها نيكسون في الفترة الممتدة من سنة 1969 إلى سنة 1974.

2 - دور مجلس الشيوخ في التصديق على المعاهدات وعلى تعيين بعض كبار الموظفين.[21]

3 - **السلطات المالية** : تتجلى في المصادقة على الميزانية. وتشكل وسيلة فعالة للضغط على رئيس الجمهورية من طرف مكتب الميزانية.

4 - **اللجان البرلمانية ولجان التحقيق القضائية** : يتم تهييء عمل الكونغريس لمناقشة النصوص المالية والتشريعية من طرف اللجان الدائمة. وقد استقر العرف الدستوري، الذي كرس بقانون يقضي بإعادة تنظيم الكونغريس سنة 1946، على إعطاء هذه اللجان سلطة السهر الدائم على تطبيق القوانين التي تدخل في اختصاص الكونغريس من طرف الإدارة. وللقيام بهذه المهمة، تلجأ هذه اللجان إلى سماع بعض الشخصيات وموظفي السلطة التنفيذية. وتتضن هذه اللجان نسبة مهمة من رجال القانون، وقد تنشأ داخل هذه اللجان الدائمة، لجان التحقيق التي تملك سلطات قضائية مهمة، بالرغم من أن مسطرة التطبيق لا تعطي للشهود نفس الضمانات التي توفرها لهم المسطرة القضائية. وعلى كل حال، فعمل هذه اللجان يشكل وسيلة مهمة لمراقبة سياسة رئيس السلطة التنفيذية، أي رئيس الجمهورية.

(21) انظر ص. 159 - 160 من هذا الكتاب.

إن هذه الاستثناءات التي ترد على قاعدة الفصل الحاسم بين السلطات تفيد بأن سير النظام الدستوري في الولايات المتحدة يفترض نوعاً من الانسجام بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية.[22] إلا أن هذا الانسجام والتعاون الذي يفرضه سير النظام في الولايات المتحدة لا يقلل من أهمية السلطات المخولة لرئيس الجمهورية ودوره الفعال في النظام السياسي.[23]

الفرع الرابع : تطور النظام الرئاسي

كان من المفروض أن يتميز تطور النظام الرئاسي في الولايات المتحدة بعدم الاستقرار وتصاعد المواجهة بين المؤسسات الدستورية نظراً لاختلاف مدة الوكالة بينها. فهي أربع سنوات بالنسبة لرئيس الجمهورية، سنتان بالنسبة لمجلس النواب، ست سنوات بالنسبة لمجلس الشيوخ. إن هذا التطور الذي يستبعد أساليب المواجهة بين المؤسسات الدستورية رهين بالتنظيم الحزبي في الولايات المتحدة. فوجود حزبين كبيرين على الساحة السياسية : الحزب الديموقراطي والحزب الجمهوري، لا يعني وجود أحزاب سياسية دائمة منظمة على الصعيد الفيدرالي، ففي الواقع تتصارع هذه الأحزاب داخل كل ولاية على المقاعد البرلمانية والوظائف الحكومية. إلا أن هذه الأحزاب ليس لها وجود فعلي إلا على صعيد الولاية. فالحزب في كل ولاية له طابعه الخاص ومميزاته الخاصة لدرجة أنه لا يوجد حزب ديمقراطي وحزب جمهوري على صعيد الفيدرالية، بل «أحزاب ديموقراطية وأحزاب جمهورية». وينتج عن هذا التنظيم أن الرئيس عند انتخابه يجد نفسه متحرراً من أي التزام تجاه أي تنظيم من التنظيمات الحزبية. كما أنه لا

(22) André Mathiot, **le pouvoir législatif dans les démocraties du type occidental**, fascicule I, op. cit. pp. 210-211

(23) André Tunc, **le couple Président – Congrès dans la vie politique des Etats-Unis d'Amérique**, in le pouvoir, mélanges offerts à Georges Burdeau, op. cit, pp. 561-[illegible]

يجد في مواجهته داخل الكونغريس أحلاف حزبية منظمة تلتزم بالتصويت في اتجاه واحدٍ وتمتثل لقرارات الحزب.

في إطار هذا الاستقرار، يتميز التطور الدستوري بهيمنة السلطة التنفيذية على سير النظام السياسي الأميركي، بعد أن تحققت السيطرة في القرن التاسع عشر للكونغريس[24] وما بين الحربين العالميتين للمحكمة العليا. هذه الهيمنة نتجت عن أسباب عديدة : فبالإضافة إلى طريقة انتخابه لعبت وسائل الإعلام دوراً في تكريس هذا الاتجاه. كما أن تصاعد دور الرئاسة في السياسة الخارجية والمسائل الحربية إلى جانب التطورات الاقتصادية والاجتماعية التي استتبعت تقوية تدخل الدولة في هذه المجالات عملت على تدعيم هذه الهيمنة، وشكلت ابتعادا عن محاولة إيجاد التوازن بين السلط عن طريق الفصل الشديد بينها.

المبحث الرابع

نظام الجمعية

لما كان النظام التمثيلي أو النيابي يقوم على وجود برلمان منتخب يعبر عن الإرادة الشعبية، فإن حكومة الجمعية تعتبر، إلى جانب النظام الرئاسي والبرلماني، صورة من صوره. وهي تعتمد على اندماج الوظائف من تشريعية وتنفيذية وقضائية في جهة واحدة، هذه الجهة هي الهيئة المنتخبة والممثلة للشعب. إلا أن نظام الجمعية، إذا كان يقوم، من الناحية النظرية، على تركيز الوظائف في يد واحدة، فعند التطبيق العملي، يقوم ممثلو الشعب باختيار من يقوم بالوظيفتين

24) هناك بعض الاستثناءات على هذه القاعدة ففي القرن التاسع عشر تحققت هيمنة الرئاسة في عهد الرئيس ابرهام لنكولن الذي انتخب سنة 1860.

التنفيذية والقضائية تحت إشرافهم. إلا أن نظام الجمعية قد يكون مؤسساً بناء على إرادة واضعي الدستور، أي بناء على نص دستوري **(الفرع الأول)**، كما قد ينتج عن تحريف النظام البرلماني،[25] حيث تصبح السلطة التنفيذية تحت رحمة السلطة التشريعية **(الفرع الثاني)**.

الفرع الأول : **تأسيس نظام الجمعية بواسطة الدستور**

يدل التاريخ الدستوري الفرنسي على أن حكومة الجمعية قد تحققت في بعض أوقات الأزمات الاستثنائية. وقد استند البعض إلى هذا الواقع لتبني الفكرة التي تقضي بأن نظام الجمعية لا يعتبر عادياً. إلا أنه لا يصح تعميم هذه التجربة باعتبار أن هذا النظام يُطبق منذ سنة 1848 في الكونفيدرالية السويسرية. وإذا كان دستور 1848 قد اجري عليه تعديلاً جوهرياً بواسطة دستور 1874، فإن هذا الأخير لم يمس بالخصائص الأساسية لنظام الجمعية.

وتفيد مقتضيات الدستور الاتحادي (29 ماي 1874) بأن السيادة العليا في الكونفيدرالية السويسرية تمارس من طرف الجمعية الاتحادية. وتتألف هذه الجمعية من مجلسين : المجلس الوطني، ويشمل 200 عضوا ينتخبون على أساس الدوائر الانتخابية، ومجلس المقاطعات، ويتألف من 44 عضواً على أساس أن تمثل كل مقاطعة بعضوين.

ويجتمع المجلسان المؤلفان للجمعية الاتحادية في جلسة مشتركة لانتخاب أعضاء المجلس الاتحادي، والمحكمة العليا الاتحادية، والقائد العام للجيش، وكذا للنظر في بعض المسائل : الموافقة على المعاهدات، تسوية المشاكل الناجمة عن خلاف يتعلق بالاختصاصات بين السلطات الفيدرالية. وباستثناء هذه الحالات

Georges Burdeau, **droit constitutionnel et institutions politiques**, op. cit. p. 158 [illegible]

يجتمع كل مجلس على حدة. وفي حالة الخلاف بينهما يجتمع المجلسان على شكل لجنة مختلطة لإيجاد اتفاق بينهما.

أما السلطة التنفيذية فهي تمارس من طرف المجلس الاتحادي. وينتخب أعضاؤه لمدة أربع سنوات قابلة للتجديد. ويختار البرلمان واحداً منهم كل سنة ليكون رئيساً للاتحاد وممثلاً له. ولا يجوز تجديد انتخابه مباشرة. وهذا على خلاف أعضاء المجلس الاتحادي. أما سلطاته فهي شرفية.

ورغم أن البرلمان يتولى اختيار المجلس الاتحادي الذي يخضع لإشرافه ويُسأل أمامه، فإن هناك من يتردد في إضفاء طابع حكومة الجمعية على النظام السويسري. ذلك أن البرلمان لا يستطيع سحب الثقة من أعضاء مجلس الاتحاد طوال مدة وكالتهم. بالإضافة إلى أن العمل قد جرى على تجديد اختيار الأعضاء السبعة مرات متوالية، مما أكسب المجلس الاتحادي أهمية قصوى في الحياة السياسية.

ورغم كل ما تقدم، فالنظام المطبق في الكونفيدرالية السويسرية يبقى نظام الجمعية. فالنصوص الدستورية تعطي كل الأهمية للجمعية الوطنية وتجعلها صاحبة اختصاصات هامة تلزم المجلس الاتحادي بتقديم تقرير مفصل إلى الجمعية الوطنية، يتعرض إلى أمور الاتحاد سنوياً، ويناقش هذا التقرير أمام لجنة خاصة، قبل أن يناقش أمام الجمعية مما يؤدي أحيانا إلى أنواع من المسؤولية.

الفرع الثاني : انحراف النظام البرلماني

إن انحراف النظام البرلماني عن مبادئه الأساسية[26] المنصوص عليها في الدستور قد يؤدي إلى طغيان السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية، فتصبح

26) هناك من يعتبر أن النظام البرلماني الأحادي يعد أيضاً نظام الجمعية. انظر في هذا المجال
Bernard chautebout, **le régime parlementaire moniste, gouvernement d'assemblée,** in le pouvoir, mélanges offerts à Georges Burdeau, op. cit. pp. 43 et s.

الحكومة كنتيجة لهذا، عاجزة عن استعمال وسائل الضغط على البرلمان. ولهذا فما عليها إلا الخضوع إلى إرادته أو الاستقالة، وبهذا تخضع في وجودها لسيطرة وإرادة البرلمان وتتعدد الأزمات الوزارية. هكذا يتحول النظام البرلماني إلى نظام الجمعية أي النظام المجلسي. والمثل الحي عن هذا الانحراف نستمده من الجمهورية الفرنسية الثالثة.

خاتمة

بهذا نكون قد انهينا القسم الثالث المتعلق بممارسة الحكم، والذي تولينا دراسته بناء على النظام التمثيلي وأشكاله. هذه الدراسة تثير تساؤلات، وتطرح إشكالات تتعلق بالمفاهيم التي شكلت أساس القانون الدستوري في فترة تاريخية معينة. فالتطورات التي لحقت النظام التمثيلي أصبحت تفرض آفاقاً أخرى لدراسته، والتي لا تقتصر على وجود برلمان منتخب. كما أن أشكاله عرفت تطورات أخلت بالتوازن المبدئي بين السّلط، ووجدت تعبيرها في هيمنة السّلطة التنفيذية على باقي السلط في سائر الأنظمة والدول. فبانتقال مركز التقرير من الهيئة التمثيلية إلى الهيئة التنفيذية أصبحنا أمام أزمة النظام التمثيلي. إن أسباب هذه الأزمة اقتصادية وسياسية واجتماعية، حددها البعض في متطلبات عصر التقنية.[1] كما لم يتردد البعض، بناء على هذا التطور في التساؤل عن جدوى وجود وفعالية البرلمان في ظل النظام السياسي.[2] وعلى كلّ فالتطور يفيد بانعدام التوازن بين المعطيات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والمفاهيم الأساسية للقانون الدستوري التي نشأت وتبلورت في فترة تاريخية معينة، حيث كان القانون الدستوري، كما أشرنا إليه في مقدمتنا، يسير جنباً إلى جنبٍ مع التاريخ.[3] هكذا فأزمة النظام التمثيلي تعود وترتبط بالإشكالية التي تطرحها الدراسات الدستورية. وإذا كان التطور يدلّ على عزلة القانون الدستوري عن الواقع الاقتصادي والاجتماعي والسياسي، فمن المفروض ألا يشكّل عائقاً، بل منعطفاً حاسماً في تطوير الدراسات الدستورية من أجل جعلها تعبيراً عن الواقع، وذلك بتكييف وإعادة صياغة مفاهيم القانون الدستوري.

(1) André Hauriou, Jean Gicquel et Patrice Gérald, **droit constitutionnel et institutions politiques**, op. cit, pp. 728 et s.

(2) André Chandernagor, **un parlement pourquoi faire ?** éditions Gallimard, 1967.

(3) انظر المقدمة [illegible] هذا الكتاب.

فهرس

إشكالية القانون الدستوري 5

I المفهوم الضيق للقانون الدستوري 6
II ضرورة ربط القانون الدستوري بالمؤسسات السياسية 10
III محاولة تفسير القانون الدستوري من خلال نمط الإنتاج والأشكال السياسية 16

القسم الأول : الدولة 21
الفصل الأول : عرض لأهم النظريات حول الدولة 23
المبحث الأول : نظرية الحق الإلهي 24
المبحث الثاني : النظريات التعاقدية 26
الفرع الأول : الحالة الطبيعية 28
الفرع الثاني : العقد الاجتماعي 29
المبحث الثالث : النظرية الليبرالية 32
الفرع الأول : تحديد ظهور الدولة في القرن السادس عشر 33
الفرع الثاني : الدولة المحايدة 34
الفرع الثالث : الدولة الوظيفية 36
المبحث الرابع : النظرية الماركسية 38
الفرع الأول : عرض النظرية الماركسية الكلاسيكية 38
الفرع الثاني : بعض المشاكل المطروحة 40
الفرع الثالث : اجتهادات الماركسيين الجدد 42

الفصل الثاني : عناصر الدولة 45

المبحث الأول : المجموعة البشرية 46

الفرع الأول : محاولة تعريف المجموعة البشرية 46

الفرع الثاني : المجموعة البشرية من خلال أهم النظريات حول الأمة .. 48

المبحث الثاني : الإقليم 52

المبحث الثالث : السلطة السياسية 54

الفرع الأول : وجهات نظر مختلفة حول السلطة 54

الفرع الثاني : استفهامات حول المشروعية كأساس للسلطة السياسية ... 56

الفصل الثالث : أشكال الدول 58

المبحث الأول : الدولة الوحيدة 59

المبحث الثاني : الدولة الاتحادية 60

الفرع الأول : نظرة على الدولة الاتحادية 61

الفرع الثاني : المبادئ التي تقوم عليها الدولة الاتحادية 62

الفرع الثالث : طرق توزيع الاختصاصات بين السلطة الاتحادية وسلطات الولايات 64

الفرع الرابع : تطور الدولة الاتحادية : حول ظاهرة الاتجاه نحو المركزية 65

القسم الثاني : الدستور 73

فصل تمهيدي : تعريف الدستور 74

الفصل الأول : شكل الدستور 76

المبحث الأول : الوثائق غير المكتوبة 76

الفرع الأول : الدساتير العرفية 77

الفرع الثاني : الأعراف الدستورية 78

الفرع الثالث : الممارسات الدستورية 82

المبحث الثاني : الوثائق المكتوبة 84

الفرع الأول : الدستور المكتوب 84

الفرع الثاني : القوانين الداخلية للبرلمان 86

الفرع الثالث : القوانين التنظيمية 87

الفصل الثاني : محتوى الدستور 88

المبحث الأول : قواعد تنظيم وسير المؤسسات 88

المبحث الثاني : مبادئ التنظيم الاقتصادي والاجتماعي 89

المبحث الثالث : تصريح الحقوق 90

المبحث الرابع : مقتضيات مختلفة 91

الفصل الثالث : وضع الدستور، تعديله ونهايته 93

المبحث الأول : وضع الدستور 94

الفرع الأول : السلطة التأسيسية الأصلية والسلطة التأسيسية الفرعية ... 94

الفرع الثاني : طرق وضع الدساتير 96

المبحث الثاني : تعديل الدستور 97

الفرع الأول : الدستور المرن والدستور الصلب 99

الفرع الثاني : مسطرة التعديل 100

الفرع الثالث : تحديد سلطة التعديل 101

المبحث الثالث : إلغاء وزوال الدستور 102

الفصل الرابع : سلطة الدستور ومراقبة دستورية القوانين 104

المبحث الأول : المراقبة السياسية 105

الفرع الأول : المراقبة السياسية غير المنظمة 105

الفرع الثاني : المراقبة السياسية المنظمة 106

المبحث الثاني : المراقبة القضائية 108

الفرع الأول : المراقبة بطريقة الدعوى 108

الفرع الثاني : المراقبة بطريقة الدفع 109

القسم الثالث : ممارسة الحكم 113

الفصل الأول : النظام التمثيلي 114

المبحث الأول : الأُسس النظرية للنظام التمثيلي 115

الفرع الأول : مفهوم الحرية والمساواة 115

الفرع الثاني : النظرية المستبعدة : السيادة الشعبية 117

الفرع الثالث : النظرية المتبناة : السيادة الوطنية 118

المبحث الثاني : تطور النظام التمثيلي 121

الفرع الأول : تعميم الانتخاب 122

الفرع الثاني : ظهور الأحزاب السياسية 124

الفرع الثالث : تنوع أشكال الاقتراع 126

الفرع الرابع : الديموقراطية الشبه المباشرة 130

الفصل الثاني : أشكال النظام التمثيلي 136

المبحث الأول : نظرية فصل السلطات 137

الفرع الأول : عرض لنظرية فصل السلطات 137

الفرع الثاني : انتقادات نظرية فصل السلطات 139

المبحث الثاني : النظام الليبرالي 143

الفرع الأول : اختلاف المقاييس لتعريف النظام البرلماني 143

الفرع الثاني : ثنائية السّلطة التنفيذية 146

الفرع الثالث : التعاون بين السّلطتين التنفيذية والتشريعية 147

الفرع الرابع : وسائل الرقابة المتبادلة بين السلطتين 148

المبحث الثالث : النظام الرئاسي 153

الفرع الأول : السلطة التنفيذية 154

الفرع الثاني : السلطة التشريعية 158

الفرع الثالث : استثناءات على الفصل الشديد بين السلط 160

الفرع الرابع : تطور النظام الرئاسي 163

المبحث الرابع : نظام الجمعية 164

الفرع الأول : تأسيس نظام الجمعية بواسطة الدستور 165

الفرع الثاني : انحراف النظام البرلماني 166

خاتمة 169

صـــدر
ضِمن سِلسِلة المعرفة الاجتماعية

□ **سلسلة المعرفة ا لاجتماعية:**

- عبد اللطيف المنوني ومحمد عياد
- **الحركة العمالية في المغرب(صراعات وتحولات)**
- جماعة من الباحثين الجامعيين
- **التجربة البرلمانية في المغرب**
- **البرلمان والممارسة التشريعية في المغرب**
- بيير بورديو
- **الرمز والسلطة (طبعة ثانية)**
- خالد المنوبي
- **اقتصاد المغرب العربي**
- إدريس الكَراوي وعبد العزيز النويضي
- **الاقتصاد المغربي (نموذجا الفلاحة والاستثمار الأجنبي)**
- ديل إيكلمان
- **الإسلام في المغرب** (الجزء الأول)

مطبعة فضالة ـ المحمدية (المغرب)